COLECȚIA DE ȘTIINȚE PSIHO-SOCIALE

Cristian Anghel • Dan C. Rădulescu
Traian Rotariu • Flavius Mihalache • Mihai Dumitru
Ionuț Anghel • Christopher Dina

Coordonatori:
Iulian Stănescu • Cătălin Zamfir

ROMÂNIA LA RĂSCRUCE

OPȚIUNI PENTRU VIITOR

PRO UNIVERSITARIA

România la răscruce: opțiuni pentru viitor

Iulian Stănescu
Cătălin Zamfir
(coordonatori)

Cristian Anghel
Dan C. Rădulescu
Traian Rotariu
Flavius Mihalache
Mihai Dumitru
Ionuț Anghel
Christopher Dina

România la răscruce: opțiuni pentru viitor

Iulian Stănescu
Cătălin Zamfir
(coordonatori)

Cristian Anghel
Dan C. Rădulescu
Traian Rotariu
Flavius Mihalache
Mihai Dumitru
Ionuţ Anghel
Christopher Dina

PRO UNIVERSITARIA
BUCUREŞTI 2015

Coordonatori ai colecției
ȘTIINȚE PSIHO-SOCIALE: Mihaela TOMIȚĂ,
Simona Maria STĂNESCU

Copyright © 2015, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nici o parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al **Editurii Pro Universitaria**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
România la răscruce : opțiuni pentru viitor / Cristian Anghel, Dan Rădulescu, Traian Rotariu, ... ; coord.: Iulian Stănescu, Cătălin Zamfir. - Bucureşti : Pro Universitaria, 2015
Bibliogr.
ISBN 978-606-26-0373-1

I. Anghel, Cristian
II. Rădulescu, Dan
III. Rotariu, Traian
IV. Stănescu, Iulian (coord.)
V. Zamfir, Cătălin (coord.)

316(498)

Referenții ştiințifici:
Prof. univ. dr. **Ilie Bădescu**
C.S. I dr. **Sorin Cace**

Cuprins

Lista tabelelor **7**

Lista figurilor **9**

Introducere **10**

Capitolul 1
Spre o nouă teorie a tranziției **15**
Cătălin Zamfir

Capitolul 2
Procesul de regionalizare - descentralizare: o analiză critică **44**
Iulian Stănescu

Capitolul 3
Descentralizarea în România. Un proiect politic tergiversat, nefinalizat sau eşuat? **81**
Cristian Anghel

Capitolul 4
Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România din perspectivă istorică **124**
Dan Constantin Rădulescu

Capitolul 5
Un sfert de secol de declin demografic **162**
Traian Rotariu

Capitolul 6
Dimensiuni ale diferențierii demografice în mediul rural după 1990 ..... **196**
Flavius Mihalache

Capitolul 7
Experiențe sociale ale inegalității economice **210**
Mihai Dumitru

Capitolul 8
Localitățile rurale în contextul reformei administrative **225**
Flavius Mihalache

Capitolul 9
Guvernanţa multinivel şi rolul statului în era (post)modernă.....240
Ionuț Anghel

Capitolul 10
Dezvoltarea regională în context european.....253
Christopher George Dina

Bibliografie..... 271

Lista tabelelor

Tabel 1.1 Cum apreciaţi direcţia în care merge România? 17
Tabel 1.2 Evaluări ale populaţiei privind modul în care este condusă ţara 17
Tabel 1.3 Cum apreciază românii schimbările din societatea românească de după 1989 18
Tabel 1.4 Cum estimaţi veniturile în raport cu necesităţile (2010) 18
Tabel 1.5 Credeţi că în România diferenţele dintre venituri sunt (2010) 18
Tabel 1.6 În raport cu prezentul, condiţiile de viaţă peste 10 ani vor fi 18
Tabel 1.7 Dinamica câştigului salarial real (S) şi a pensiei medii reale (P) (1990=100) 20
Tabel 1.8 Venitul disponibil median (pe adult echivalent), la paritatea puterii de cumpărare, în ţările membre UE în anul 2007 20
Tabel 1.9 Salariul minim în Uniunea Europeană, raportat la standardul puterii de cumpărare (SPC) 21
Tabel 1.10 Dinamica numărului de locuri de muncă salarială 22
Tabel 1.11 Cum estimează românii posibilitatea obţinerii unui loc de muncă? 22
Tabel 1.12 Cheltuielile publice ale României ca pondere în PIB (2013) 23
Tabel 1.13 Cheltuielile publice sociale ca pondere în PIB (2011) 23
Tabel 1.14 Sărăcia relativă (sub 60% din venitul median, 2013) 24
Tabel 1.15 Sărăcia persoanelor care muncesc, pondere din persoanele angajate (2007) 25
Tabel 5.1 Distribuţia deceselor în Uniunea Europeană şi în România, în anul 2010, după principalele cauze medicale (%) 176
Tabel 5.2. Evoluţia structurii pe vârste a populaţiei României, între 1990 şi 2013 (populaţia stabilă la 1 ianuarie) 189
Tabel 6.1 Rata migraţiei interne 200
Tabel 6.2 Ponderea populaţiei vârstnice (+65 de ani) şi a populaţiei tinere (0-15 ani) în rândul populaţiei rurale 203
Tabel 7.1 Evaluarea diferenţelor între venituri 213
Tabel 7.2 Factorii succesului în viaţă 214
Tabel 7.3 Evaluarea posibilităţilor de afirmare în viaţă 215
Tabel 7.4 Posibilitatea obţinerii unui loc de muncă 215
Tabel 7.5 Veniturile totale ale gospodăriilor, pe decile, în anul 2012 216
Tabel 7.6 Evoluţia inegalităţii veniturilor în România (coeficienţi Gini) 216
Tabel 7.7 Veniturile gospodăriilor, în profil teritorial (2012) 217
Tabel 7.8 Veniturile gospodăriilor în funcţia de numărul persoanelor (2012) 217
Tabel 7.9 Reprezentări sociale ale săracilor 221
Tabel 7.10 Reprezentări sociale ale bogaţilor 222
Tabel 7.11 Diferenţe în reprezentările inegalităţii economice 222
Tabel 7.12 Percepţia existenţei conflictelor între săraci şi bogaţi în societatea românească (procente cumulate ale celor care au răspuns „foarte mult" şi „mult") 223
Tabel 8.1 Criterii de definire a localităţilor urbane la nivel european 227
Tabel 8.2 Ponderea populaţiei în funcţie de tipul de regiune. Diferenţieri între metodologia OECD şi cea propusă de Eurostat 231
Tabel 8.3 Evoluţia numărului de localităţi rurale pe judeţe în intervalul 1990-2013 234

Lista figurilor

Figura 2.1 Corelaţia între ponderea în PIB a bugetelor locale 1995-2011 şi creşterea inegalităţilor economice dintre UAT (judeţe, Municipiul Bucureşti) 59
Figura 2.2 Corelaţia dintre indicele PIB pe locuitor şi indicele cheltuielilor bugetelor locale pe locuitor la nivel judeţean în anul 2012 60
Figura 2.3 Relaţia dintre indicele PIB/locuitor şi indicele cheltuieli de capital pe locuitor la nivel de UAT în anul 2012 62
Figura 2.4 Relaţia dintre dinamica indicelui PIB pe locuitor la nivel de UAT (USD, preţuri constante) şi a indicelui de dezvoltare a infrastructurii judeţene (1995-2012) 63
Figura 5.1 Creşterea populaţiei celor 28 de ţări ale Uniunii Europene, între 1 ianuarie 1990 şi 1 ianuarie 2013 (%) 166
Figura 5.2 Rata totală de fertilitate (copii/femeie) în România, între 1989 şi 2012, după Eurostat 168
Figura 5.3 Evoluţia vârstei medii a mamelor la naştere, la toate naşterile şi la prima naştere (în ani) 170
Figura 5.4 Evoluţia numărului de avorturi în România, în perioada 1989-2012 171
Figura 5.5 Evoluţia speranţei de viaţă la naştere (în ani, pentru ambele sexe) în România şi în Austria, în perioada 1970-2012 174
Figura 5.6 Rate standardizate ale deceselor cauzate de tumori maligne, în perioada 1999 177
Figura 5.7 Rate standardizate ale deceselor cauzate de boli ale aparatului circulator, în perioada 1999-2010 (decese la 100.000 de persoane) 178
Figura 5.8 Rata brută de nupţialitate în Uniunea Europeană (28 de ţări) şi România, în perioada 1985-2012 (căsătorii la mia de locuitori) 181
Figura 5.9 Rata totală de primonupţialitate a femeilor din România şi alte cinci ţări europene, în perioada 1990-2011 182
Figura 5.10 Evoluţia vârstei medii la prima căsătorie, pe sexe, în România, între 1980-2012 (în ani) 184
Figura 5.11 Evoluţia ratei brute de divorţialitate în câteva ţări foste socialiste, între 1980 şi 2012 (‰) 186
Figura 5.12 Distribuţia divorţurilor din anii 2006-2010, după durata căsătoriei (în procente) 186
Figura 6.1 Piramida vârstelor pentru populaţia rurală 1990 şi 2010 198
Figura 6.2 Harta diferenţierii sporului natural în rural, date pentru anul 2010 206
Figura 6.3 Piramida vârstelor populaţiei rurale în judeţele Braşov, Iaşi, Hunedoara şi Teleorman 207
Figura 7.1 Relaţia dintre inegalităţile economice, calitatea vieţii şi coeziunea socială 211
Figura 7.2 Reprezentări ale societăţii româneşti 214

Introducere

La mai bine de 25 de ani după Revoluţia din 1989 şi după încheierea tranziţiei, România se află la răscruce, fiind în căutarea unui nou proiect de ţară. Volumul de faţă îşi propune să contribuie la dezbaterea pe acest subiect, atacând frontal unele dintre problemele majore ale societăţii româneşti: rolul şi funcţionarea statului, problemele demografice, inegalităţile economice şi sociale. Abordarea este multilaterală, interdisciplinară, fiind contribuţii din zona sociologiei, istoriei, demografiei şi ştiinţelor administrative. În analiza problemelor de mai sus, considerăm că perioada de referinţă nu mai este cea comunistă, de care ne desparte peste un sfert de secol, ci tranziţia. Altfel spus, problemele cu care ne confruntăm îşi au originea îndeosebi în deciziile strategice, cu impact pe termen lung în profunzimea organismului social, luate în perioada de trecere de la vechiul regim la noul capitalism românesc. Numai printr-o înţelegere a ceea ce s-a întâmplat în acei ani putem şti ce opţiuni avem pentru viitor.

În capitolul *Spre o nouă teorie a tranziţiei*, **Cătălin Zamfir** oferă o evaluare globală a procesului de profunde schimbări de după 1989. Autorul formulează teoria statului tranziţiei ca stat neofeudal. La bază este ipoteza că statul român actual are un profil distinct, determinat de modelul occidental de stat, la care se adaugă funcţiile specifice ale statului în procesul tranziţiei şi efectele sociale ale exercitării acestor funcţii. Neofeudalismul reprezintă un cost plătit de întreaga societate pentru politica privatizării rapide, care, alături de cea a statului mic, constituie unul dintre cele două elemente ale nucleului strategiei tranziţiei. Deoarece controlul legalităţii risca să devină o frână în procesul privatizării rapide, corupţia a reprezentat un instrument tolerat al tranziţiei. Rezultatul de până acum al tranziţiei este o societate capitalistă subdezvoltată, departe de a deveni o ţară prosperă de tip occidental. Riscul este să fim o societate de lumea a treia, la marginea Europei; va fi deci mult mai rău dacă am continua pe acelaşi drum. Noua şansă istorică este să adoptăm o altă strategie de a ieşi din criza produsă de tranziţie. Cătălin Zamfir este profesor universitar doctor, director al Institutului de Cercetare a Calităţii Vieţii (ICCV) din cadrul Academiei Române.

Unul dintre obiectivele statului tranziţiei, *descentralizarea*, reprezintă prima temă majoră a acestui volum.

În capitolul *Procesul de regionalizare – descentralizare: o analiză critică*, **Iulian Stănescu** porneşte de la proiectul de reformă iniţiat de guvern în 2013, pe care îl tratează pe trei dimensiuni: conţinutul politicilor publice, relaţia în timp dintre descentralizarea financiară şi inegalităţile de dezvoltare dintre diferitele zone ale României şi perspectiva populaţiei. Potrivit concluziilor analizei, care a utilizat serii de date pe circa 15 ani, descentralizarea constituie, în fapt, un factor accelerator al creşterii inegalităţilor de dezvoltare dintre unităţile administrativ-teritoriale ale României. Cauza acestui fenomen ţine de mecanismul de constituire a bugetelor locale, care aminteşte de principiul biblic „celui care are, i se va da, iar celui care nu are, i se va lua şi ceea ce are". Iulian Stănescu este doctor în sociologie, cercetător ştiinţific III la ICCV.

În *Descentralizarea în România. Un proiect politic tergiversat, nefinalizat sau eşuat?*, **Cristian Anghel** propune o trecere în revistă a evoluţiei istorice a procesului de descentralizare, ca element fundamental al reformei administraţiei publice din România începând cu 1990. Sunt prezentate şi problemele cu care s-au confruntat comunităţile locale în perioada respectivă. Studiul beneficiază de experienţa de peste 20 de ani a autorului în administraţia publică locală, care între 1993-2010 a fost primar al municipiului Baia Mare. Cristian Anghel este conferenţiar universitar. Deţine un doctorat în ştiinţe administrative şi un doctorat în mecanică tehnică. Între 2005 -2010 a deţinut funcţia de preşedinte al Federaţiei Autorităţilor Locale din România, iar între 2005-2010 a fost prim-vicepreşedinte al Asociaţiei Municipiilor din România.

În studiul *Evoluţia unităţilor administrativ-teritoriale în România din perspectivă istorică*, istoricul **Dan C. Rădulescu** prezintă evoluţia unităţilor administrativ-teritoriale constituite în statele româneşti şi în provinciile istorice româneşti aflate sub stăpânire străină de-a lungul timpului. Sunt avute în vedere, ca dezvoltare teritorială, spaţiul istoric de etnogeneză al poporului român şi, respectiv, arealul de coagulare a entităţilor statale din care de-a lungul timpului România s-a făurit ca stat suveran. Toate aceste eforturi au fost finalizate, în cele din urmă, în împărţirea teritoriului României moderne prin legea administrativă din 1864 în judeţe. Modificările întreprinse între 1938-'40 şi 1950-'68 de organizare a unor megastructuri administrative, echivalente funcţional cu regiunile propuse actualmente, au reprezentat eşecuri. Nu în ultimul rând, unităţi echivalente judeţelor se întâlnesc şi în state vecine, membre ale Uniunii Europene. Dan C. Rădulescu este cercetător ştiinţific III la ICCV.

Problemele demografice constituie a doua temă majoră a volumului, fiind tratată în două capitole.

În *Un sfert de secol de declin demografic*, **Traian Rotariu** oferă o amplă analiză a scăderii cu 14% a populaţiei României între 1990 şi 2013. Sunt tratate evoluţia populaţiei totale şi migraţia externă, fertilitatea populaţiei, mortalitatea, nupţialitatea şi divorţialitatea, schimbările în structura pe vârste, rezultate în îmbătrânirea populaţiei. Menţinerea în perioada următoare a ritmului anual negativ de creştere de -0,64% dintre 1990-2013 ar conduce la înjumătăţirea populaţiei în decurs de aproximativ un secol. Autorul supune discuţiei politicile de populaţie, acea componentă a politicilor sociale având ca scop modificarea volumului populaţiei sau a structurilor acesteia, în contextul în care chestiunea subfertilităţii populaţiilor europene devine tot mai clar una preocupantă la nivelul Uniunii Europene. Calculele pesimiste arată că până la finele secolului doar între un sfert şi o treime din populaţia Europei ar mai fi de origine europeană. Preocupările pentru sporirea fertilităţii se regăsesc mai ales la nivelul ţărilor în care indicele de reproducere este foarte mic. Presupunând că măsurile de stimulare a natalităţii ar putea fi eficace, se ridică întrebarea în ce măsură o asemenea pârghie ar fi una potrivită şi pentru România. Traian Rotariu este profesor universitar la Facultatea de Sociologie şi Asistenţă Socială din cadrul Universităţii Babeş-Bolyai din Cluj-Napoca.

În studiul *Dimensiuni ale diferenţierii demografice în mediul rural după 1990*, **Flavius Mihalache** arată că, după 1990, populaţia rurală a României şi-a modificat treptat coordonatele de evoluţie demografică. Schimbările apărute la nivelul fertilităţii, coroborat cu mărirea ponderii populaţiei vârstnice, au făcut ca mediul rural să-şi piardă rolul în echilibrarea structurii demografice la nivel naţional. În profil teritorial, se constată apariţia unor enclave

ale dezechilibrului demografic, reprezentând microregiuni rurale ce se confruntă cu spectrul depopulării şi al îmbătrânirii pronunţate. La polul opus, întâlnim cazul localităţilor rurale dezvoltate, situate în zonele de extindere a oraşelor mari, care prezintă evoluţii demografice pozitive pe fondul transformării acestor localităţi în destinaţii de imigraţie internă, în special pe ruta urban-rural. Flavius Mihalache este doctor în sociologie, cercetător ştiinţific III la ICCV.

Inegalităţile economice şi sociale reprezintă a treia temă majoră, fiind tratate atât pe verticală, respectiv cum se manifestă în structura socială, cât şi pe orizontală, adică în profil teritorial.

În capitolul *Experienţe sociale ale inegalităţii economice*, **Mihai Dumitru** a explorat un alt domeniu social cheie în care opţiunile privind politicile publice din ultimul sfert de veac au influenţat nu numai procesul (re)distribuirii resurselor economice, ci şi ordinea socială sau problemele cu care se confruntă România. De ce bogaţii sunt bogaţi, iar săracii sunt săraci? Inegalităţile economice sunt universale şi inevitabile. Cercetarea românească a arătat de multă vreme caracterul atipic al diferenţelor în venit şi o tendinţă spre polarizare socială. Varianţa bunăstării materiale contribuie la amplificarea sărăciei şi influenţează – direct sau indirect – calitatea vieţii (sănătatea, longevitatea, satisfacţia faţă de viaţă), interacţiunile sociale şi – la nivel macrosocial – coeziunea socială. Bogaţii şi săracii trăiesc în lumi sociale distincte. Fără un ansamblu de politici publice (economice, fiscale şi sociale) care să limiteze polarizarea socială, România tinde să re(devină) o societate de status. Mihai Dumitru este cercetător ştiinţific III la ICCV.

În capitolul *Localităţile rurale în contextul reformei administrative*, **Flavius Mihalache** tratează subiectul reorganizării localităţilor. Premisa autorului este că localităţile reprezintă unităţile cu impactul cel mai ridicat asupra cadrului de viaţă al populaţiei. Decalajele de dezvoltare consemnate în ultimele decenii îşi au originea, de cele mai multe ori, în factori locali şi regionali. Studiul analizează dacă şi în ce măsură se impune o intervenţie publică în vederea ajustării şi îmbunătăţirii actualului sistem de organizare a localităţilor rurale.

Statul şi guvernarea în perioada contemporană constituie a patra temă.

În capitolul *Guvernanţa multinivel şi rolul statului în era (post)modernă*, **Ionuţ Anghel** tratează tema conceptualizării puterii statale în societăţile contemporane. În ultimele două decenii, în interiorul ştiinţelor sociale şi politice asistăm la o critică extinsă a conceptualizării puterii statale în mâinile unui guvern central ce deţine monopolul asupra autorităţii statale. În acest sens, multe studii au început să ia în considerare (şi) rolul autorităţilor nonstatale, sistemelor expert, organizaţiilor cvasi şi neguvernamentale, reţelelor informale sau formale de autoguvernare la nivel comunitar sau chiar transnaţional, cu rol în elaborarea şi implementarea politicilor publice şi sociale. Astfel, guvernarea ierarhică este înlocuită cu un tip de guvernanţă multinivel, prin intermediul căreia responsabilităţile, sarcinile şi activităţile de guvernare sunt dispersate de autorităţile centrale la nivel subnaţional, către instituţii locale, societate civilă, actori privaţi, dar şi la nivel supranaţional, cu care intră în interacţiune în implementarea politicilor. Deşi guvernanţa multinivel este asociată cu descentralizarea competenţelor şi creşterea numărului de actori neguvernamentali şi privaţi în actul guvernanţei, ca parte a efortului Uniunii Europene de a face guvernanţa mai eficientă, democratică şi legitimă în reprezentarea cetăţenilor, experienţa statelor din Sud-Estul Europei

arată că de cele mai multe ori elementele guvernanţei multinivel au fost preluate selectiv, lipsa capacităţii administrative şi a expertizei la nivel subnaţional creând relaţii asimetrice, în care statele în curs de aderare au participat pasiv în elaborarea politicilor, primind de multe ori *template*-urile de politici de sus în jos. Ionuţ Anghel este doctorand în sociologie, asistent de cercetare la ICCV.

În *Dezvoltarea regională în context european*, **Christopher Dina** abordează conceptul de dezvoltare regională pe diferite dimensiuni: termenii de arie, zonă, regiune; tipuri de regiuni; relaţia cu sociologia regională; politicile de dezvoltare şi conceptele conexe: dezvoltare socială, comunitară şi, respectiv, durabilă; dimensiunile dezvoltării regionale şi locale. O parte consistentă este rezervată politicilor de dezvoltare regională ale Uniunii Europene. În ceea ce priveşte procesul de absorbţie a fondurilor europene nerambursabile, o descentralizare la nivelul instituţiilor de resort reprezintă o opţiune viabilă. Christopher George Dina este doctor în sociologie, expert în cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

Autorii mulţumesc domnului Alexandru Paul Radu pentru sprijinul acordat în realizarea acestui volum.

Capitolul 1

Spre o nouă teorie a tranziţiei

Cătălin Zamfir

Patru evaluări ale tranziţiei[1]

Revoluţia din 1989 a creat o nouă speranţă istorică: dacă nu într-un an sau doi, cu siguranţă într-un viitor apropiat România va fi o ţară democrată şi prosperă, apropiată de standardele occidentale. În primul document strategic, elaborat de Comisia guvernamentală pentru elaborarea programului de tranziţie la economia de piaţă în România, publicat în luna mai 1990, se formula ca obiectiv, „**chiar în cursul tranziţiei şi nu ulterior, să se atingă un nivel comparabil cu media europeană la indicatorii sociali de bază**".[2]

Anul acesta s-au împlinit 25 ani de la Revoluţia din 1989. România a parcurs un proces profund de schimbări, desemnat prin termenul de *tranziţie*. Este momentul să facem o evaluare a ceea ce s-a întâmplat în aceşti ani, pentru a şti ce opţiuni avem pentru viitor.

Evaluarea rezultatelor celor 25 de ani de tranziţie o fac actorii sociali: *specialiştii tranziţiei*, *populaţia*, dar şi *datele* oferite de instituţiile specializate; specialiştii români din ştiinţele social-economice au considerat că este de datoria lor să publice propriile evaluări.

Specialiştii tranziţiei

Puncte esenţiale ale strategiei elaborate în luna mai 1990 au fost complet abandonate. În varietatea textelor dedicate promovării programului tranziţiei, se poate identifica un pattern comun:

1. *Obiectivul tranziţiei*, realizarea unei societăţi bazate pe democraţie pluripartidistă şi o economie bazată pe piaţa liberă şi proprietate privată.

---

[1] Acest studiu reia, într-un nou context social, Raportul nr. 5 *O analiză critică a tranziţiei II. Către ce ne îndreptăm?*, finalizat în ianuarie 2012. Patru concluzii avea Raportul: 1. Problema României nu este finalizarea tranziţiei, ci ieşirea dintr-o tranziţie prost concepută. 2. Criza României este doar superficial considerată a fi fost indusă de criza financiară mondială. Mai profund, ea este o criză a procesului tranziţiei româneşti. 3. Elementul-cheie al crizei României este un stat slab: se lansează conceptul de *stat neofeudal*. 4. Statul neofeudal conţine în sine un mecanism de autoamplificare care va duce inevitabil la o criză a sa. Previziunea s-a confirmat. Acum, în ianuarie-februarie 2015, criza statului neofeudal a explodat în forma sa cea mai vizibilă - *corupţia*. Versiuni precedente ale acestui text se regăsesc în

Cătălin Zamfir, "O analiză critică a tranziţiei II. România în ianuarie 2012 - Către ce ne îndreptăm?", *Sociologie Românească*, XI, no. 2, (2013),

———, "Patru evaluări ale tranziţiei", *Revista Online Inovaţia Socială*, 6, no. 2, (2014) www.inovatiasociala.ro/articol/133/,

———, "Ieşirea din tranziţie. Spre o nouă teorie a tranziţiei româneşti II", *Revista Online Inovaţia Socială*, 7, no. 1, (2015) www.inovatiasociala.ro/articol/138/.

[2] Tudorel Postolache (coord.). *Schiţă privind strategia înfăptuirii economiei de piaţă în România* (Bucureşti: 1990), p. 12.

2. *Strategia/concepţia* tranziţiei a fost corectă: ceea ce s-a numit *terapia de şoc*; în punctele sale esenţiale, concepţia schimbării sociale a fost bună.

3. *Rezultatele* tranziţiei. Obiectivele tranziţiei, cu unele ezitări şi distorsiuni din cauza, mai ales, a factorului uman (capacitate limitată, intervenţia unor interese particulare), sunt în linii generale realizate. Un alt rezultat al tranziţiei este cristalizarea unei noi clase sociale, *capitaliştii*, clasă socială vitală pentru sistemul economic bazat pe proprietate privată. În plus, ne-am integrat în UE şi în NATO. Putem conclude: *tranziţia a fost un succes*. Avem deja o nouă structură economică, privatizată, noi instituţii, în primul rând, un nou tip de stat, care trebuie, desigur, perfecţionat, o nouă configuraţie socială de clasă care va fi principalul motor al dezvoltării viitoare a României.

4. *Costul social al tranziţiei*. Strategia din 1990 prevedea efecte sociale negative inevitabile, dar se programa ca tranziţia să se desfăşoare „în condiţiile unui program de protecţie socială eficace a grupurilor defavorizate, unui nivel acceptabil de asigurare socială a întregii colectivităţi şi promovării unei politici coerente, care să asigure *creşterea treptată, dar efectivă, a standardului de viaţă, a calităţii vieţii*".[3] Tranziţia a fost altfel decât cea programată: grea, mai ales pentru populaţie. *Costul social* a fost apreciabil, dar *inevitabil*. Costul social nu trebuia să fie diminuat printr-o politică activă de protecţie, ci acceptat ca o condiţie necesară a succesului tranziţiei. Suferinţa a meritat, pentru că obiectivele propuse au fost realizate. S-a supraadăugat şi asumarea unor distorsiuni care au sporit costul tranziţiei. La dificultăţile inevitabile s-au supraadăugat şi altele cauzate de actorii tranziţiei: *o atribuire moralistă*, prostia, lenea şi hoţia, sau atribuite colectiv nouă, românilor („aşa suntem noi, românii"); mai nou, clasei politice care trebuie reformată.[4]

5. *Viitorul: optimism*. Odată încheiată tranziţia, la care se adaugă şi succesul integrării în UE şi în NATO, putem fi optimişti în ceea ce priveşte viitorul. Schimbările realizate oferă un punct solid pentru dezvoltarea ţării.

Populaţia îşi exprimă opiniile prin mai multe mecanisme.

Din când în când, ea este chemată să exprime prin vot conducerea şi programele politice. Votul politic are în profunzimea sa păcatul originar al democraţiei: *paradoxul libertăţii lui Adam*. Dumnezeu l-a chemat pe Adam şi i-a spus: până acum am făcut totul aşa cum mi-a dictat înţelepciunea mea nelimitată; pe voi, oamenii, v-am făcut liberi de a lua decizii şi responsabili pentru acestea; e timpul să-ţi alegi o soţie. Alege! Se pare că a fost prima alegere liberă a umanităţii. Dar era doar Eva. Adam a ales şi Eva a crezut că a fost aleasă pentru că este frumoasă şi bună gospodină. Păcatul originar al democraţiei stă la baza democraţiei actuale: populaţia votează liber, dar pe o grilă formulată de clasa politică: câţiva candidaţi, câteva partide. La încheierea votului ştim câţi au votat pentru un partid sau altul, pentru un candidat sau altul, dar este foarte neclar ce a stat la baza alegerii lor. Oricum, aleşii cred că prin vot au primit un mandat politic clar. Istoria a demonstrat că sistemul electoral nu este suficient. Nu atât votul, ci mişcările populare, chiar revoltele populare au forţat schimbări

[3] Ibid., p. 12.

[4] A se vedea tipuri de factori extrinseci în explicarea tranziţiei, în Cătălin Zamfir, *O analiză critică a tranziţiei. Ce va fi "după"?* (Iaşi: Polirom, 2004), pp. 146-150.

politice majore. Adam, trăind în lumea modernă, ar putea face primul act cu adevărat liber al său, să aleagă să divorţeze sau nu de Eva.

În ceea ce priveşte populaţia, ea are încă o formă de manifestare: exprimarea *stării sale de satisfacţie/insatisfacţie faţă de lumea în care trăieşte, faţă de direcţia în care ţara este orientată, cum este condusă societatea.* Ea îşi comunică opiniile în mediul său, dar riscul este că „acolo, sus", nimeni nu le ascultă. Sociologii au imaginat un instrument alternativ al populaţiei de a-şi exprima opiniile despre problemele importante ale ei şi ale ţării: *sondajele de opinie*. Şi sondajele de opinie oferă grile de exprimare formulate de sociologi, dar mult mai largi şi mai diverse decât votul electoral.

Iată cum evaluează populaţia tranziţia:

1. **Direcţia tranziţiei:** După 20 de ani de tranziţie, în 2010 populaţia estimează direcţia în care România a mers.

Tabel 1.1 Cum apreciaţi direcţia în care merge România?

în direcţia greşită	86%
în direcţia bună	10,5%

Sursa: Baza de date ICCV privind Calitatea vieţii în România[5]

2. **Strategia tranziţiei** este exprimată sintetic în modul în care ţara este condusă.

Tabel 1.2 Evaluări ale populaţiei privind modul în care este condusă ţara

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
prost şi foarte prost (%)	19	33	43	43	38	37	45
bine şi foarte bine (%)	40	22	20	18	21	26	21
	1997	1998	1999	2003	2006	2010	
prost şi foarte prost (%)	37	62	77	46	49	80	
bine şi foarte bine (%)	22	9	6	19	17	4	

Sursa: Ioan Mărginean şi Iuliana Precupeţu (coord.). *Paradigma calităţii vieţii* (Bucureşti: Editura Academiei Române, 2011), p. 245.

Datele ICCV oferă o imagine a dinamicii evaluărilor făcute de populaţie în perioada 1990-2010. În primul an al tranziţiei, 1990, conducerea a fost învestită cu încrederea de a concepe strategia schimbărilor sociale, deşi îndoieli şi rezerve au existat de la început. Cei mai mulţi (40%, faţă de 19%) au considerat că ţara a fost condusă bine. Din al doilea an al tranziţiei, 1991, populaţia îşi schimbă evaluarea: opţiunile politice sunt evaluate predominant negativ, ajungându-se în 2010 la un larg consens: 80% consideră conducerea a fi proastă sau foarte proastă.

3. **Rezultatele tranziţiei**: rezultatele schimbărilor sociale ale tranziţiei sunt apreciate de majoritatea populaţiei a fi negative.

[5] Datele utilizate aici sunt extrase din Baza de date a ICCV despre Calitatea Vieţii, prezentate în Ioan Mărginean şi Iuliana Precupeţu (coord.). *Calitatea vieţii în România 2010* (Bucureşti: ICCV, 2010) şi Ioan Mărginean şi Iuliana Precupeţu——— (coord.). *Paradigma calităţii vieţii* (Bucureşti: Editura Academiei Române, 2011).

Tabel 1.3 Cum apreciază românii schimbările din societatea românească de după 1989

	1994	1999	2006	2010
negativ	30%	54%	33%	54%
pozitiv	24%	12%	24%	13%

Sursa: Ioan Mărginean şi Iuliana Precupeţu (coord.). *Paradigma calităţii vieţii* (Bucureşti: Editura Academiei Române, 2011), p. 260.

4. **Prosperitatea sperată nu a fost realizată**: 65% din populaţie se situează în sărăcie sau la limita sărăciei. Costul social a fost foarte mare.

Tabel 1.4 Cum estimaţi veniturile în raport cu necesităţile (2010)

nu ajung pentru strictul necesar	31%
ajung numai pentru strictul necesar	34%
ajung pentru un trai decent	26%
cumpărăm unele obiecte scumpe, dar cu efort	9%
reuşim să avem tot ce ne trebuie, fără eforturi mari	0%

Sursa: Ioan Mărginean şi Iuliana Precupeţu (coord.). *Paradigma calităţii vieţii* (Bucureşti: Editura Academiei Române, 2011), p. 249.

Rezultatul este o societate mai echitabilă? *Decisiv, NU*.

Tabel 1.5 Credeţi că în România diferenţele dintre venituri sunt (2010)

mari sau mult prea mari	81%
normale	5%
mici sau prea mici	3%

Sursa: Ioan Mărginean şi Iuliana Precupeţu (coord.). *Paradigma calităţii vieţii* (Bucureşti: Editura Academiei Române, 2011), p. 249.

Calitatea vieţii politice este estimată a fi foarte scăzută: 86%; 2% sunt mulţumiţi şi nimeni nu este foarte mulţumit.[6]

5. **Viitorul**, perspectivele ţării: domină **pesimismul.**

Tabel 1.6 În raport cu prezentul, condiţiile de viaţă peste 10 ani vor fi

	1994	1999	2006	2010
mai proaste	23%	44%	30%	52%
mai bune	66%	39	48%	20%

Sursa: Ioan Mărginean şi Iuliana Precupeţu (coord.). Calitatea vieţii în România (Bucureşti: ICCV, 2010) p. 54.

Populaţia oferă o evaluare a întregului proces de tranziţie accentuat negativă, atât în ceea ce priveşte concepţia derulării sale, cât şi a rezultatelor ei.

[6] Ioan Mărginean şi Iuliana Precupeţu (coord.). *Paradigma calităţii vieţii* (Bucureşti: Editura Academiei Române, 2011), p. 253.

Datele

Indicatorii social-economici produşi de instituţiile publice exprimă o altă evaluare a rezultatelor tranziţiei decât imaginea oferită de ideologia tranziţiei.

1. **Performanţa economiei**

În ultimii 25 de ani, imaginea globală este mai degrabă de stagnare: o creştere economică la limita de jos a modestului, plasându-se în final undeva la 20% faţă de 1989, mici creşteri întrerupte de trei crize majore: 1991-93, 1997-99 şi 2008-2012. Abia în 2004 s-a atins nivelul economiei din 1989, pentru ca doar după patru ani să intre într-o nouă criză.

PIB 1989 = 798 miliarde lei.

PIB 2010 = 948 miliarde lei, în preţuri 1989.[7]

Creştere economică în 21 de ani: 19%, deci o creştere economică medie anuală cu mult sub 1%. După 2010, au urmat câteva procente în minus, apoi recuperate parţial cu câteva procente în plus.

Dincolo de indicatorii PIB, a căror semnificaţie poate fi discutată, imaginea economiei actuale nu pare a oferi şanse prea optimiste: o economie privatizată, dar dezorganizată *în jos:* o industrie distrusă greu de reconstruit, o agricultură aflată într-o stare de confuzie.

Întreaga tranziţie a fost dominată de abandonul total al unei politici a creşterii economice. Singura politică a fost cea a privatizării cu orice preţ şi a speranţei, dovedită iluzorie, că simpla privatizare în contextul unei economii mondiale, presupusă a fi binevoitoare, va pune rapid economia românească pe drumul cel bun.

Politica de încurajare a întreprinderilor mici şi mijlocii, considerată ca mijlocul cel mai important al relansării economice, s-a dovedit a fi şi ea mai degrabă o iluzie, în fapt susţinută mai mult declarativ, decât prin măsuri coerente.

Realizăm acum, după 25 de ani, că în discursul politic nu găsim niciun program de creştere economică. Singurul obiectiv politic asumat în ultimii ani este defensiv şi mai mult din raţiuni sociale: *crearea de locuri de muncă*. Ai impresia că politica economică este redusă la crearea de locuri de muncă, *oricum ar fi ele*. Deficitul cronic de politică economică devine o cauză primară a dificultăţilor ieşirii viguroase din actuala criză.

2. Bunăstarea populaţiei

Eficienţa umană a economiei se exprimă cu claritate în veniturile populaţiei. Datele indică faptul că populaţia a suportat din plin costul tranziţiei. Marea masă a populaţiei depinde de salarii şi pensii. Salariile s-au prăbuşit încă din primul an al tranziţiei (1991), atingând în 1997 nivelul cel mai scăzut: 56,2% din valoarea din 1990. Abia, după 17 ani de tranziţie, în 2007, salariul mediu depăşeşte cu puţin nivelul din 1990. Dar situaţia este mai dramatică dacă adăugăm faptul că s-a produs şi o pierdere a numărului de salarii, principala sursă de venituri de masă: de la 8,4 milioane salarii în 1990 la aproximativ 4,4 milioane în 2008. Aproape jumătate dintre salariaţii din 1990 au pierdut poziţia salarială, depinzând de venituri mai mici decât salariul: de la 8,4 milioane de salariaţi în 1990, încă din primii ani ai tranziţiei, numărul salariaţilor aproape s-a înjumătăţit şi abia în 2015 pare a depăşi cu puţin 5 milioane. Cea de a doua categorie foarte importantă de venituri, complementară cu salariul,

[7] Cătălin Zamfir, Iulian Stănescu şi Simona Ilie, *După 20 de ani: opţiuni pentru România* (Bucureşti: ICCV, 2010), p. 12.

pensia, a suportat şi mai dur costul tranziţiei: pensiile s-au prăbuşit până la 44% din valoarea iniţială în 2000, depăşind cu puţin valoarea iniţială abia în 2008.

Tabel 1.7 Dinamica câştigului salarial real (S) şi a pensiei medii reale (P) (1990=100)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
S	100	81,7	71,3	59,4	59,4	66,5	72,7	56,2	58,4	57	59,4	62,4
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
	63,9	70,8	78,3	89,5	97,4	111,8	130,3	128,3	123,6	121,3	122,5	
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
P	100	74,3	63,1	56,3	55,0	61,4	63,1	50,3	49,2	47,2	44,0	46,6
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	48,2	51,6	57,7	62,3	68,1	83,6	112,1	125,7	122,6	116,8	116,9	62,3

Sursa: Iulian Stănescu, *Puterea politică în România. De la comunism la noul capitalism* (Bucureşti: Pro Universitaria, 2014), pp. 187, 193, 200, 202, 208.

Creşterea, în 25 de ani de tranziţie, a veniturilor salariale cu 22% şi doar pentru jumătate dintre salariaţii iniţiali, oricum am privi-o, pare derizorie.

Dar performanţele României în raport cu celelalte state care actual compun UE? În 1990, România nu era cea mai săracă ţară din Europa: cel puţin 4-5 state erau mai sărace. Eurostat oferă date pentru 2007. Putem folosi aceste date, pentru că situaţia României faţă de acea dată nu s-a modificat semnificativ. Europa a traversat de atunci o criză dificilă care a atins România, chiar mai accentuat. România este nu numai cea mai săracă ţară din Uniunea Europeană, dar şi la distanţă apreciabilă de toate celelalte ţări. Unii politicieni par să fie bucuroşi că, după alte calcule, Bulgaria ar putea sta mai prost.

Tabel 1.8 Venitul disponibil median (pe adult echivalent), la paritatea puterii de cumpărare, în ţările membre UE în anul 2007

Luxemburg	29.292	Slovenia	13.298
Marea Britanie	18.943	Grecia	11.577
Cipru	18.230	Malta	12.572
Irlanda	17.843	Portugalia	8.933
Olanda	17.718	R. Cehă	8.913
Germania	17.338	Estonia	6.765
Danemarca	16.958	Slovacia	6.888
Belgia	16.726	Ungaria	6.631
Franţa	15.604	Lituania	5.854
Suedia	15.968	Letonia	5.594
Finlanda	15.372	Polonia	5.704
Italia	14.580	Bulgaria	3.343
Spania	13.011	România	2.942

Sursa: Eurostat, 2010, apud. Stanciu, Mariana şi Adina Mihăilescu. „Raportul social al ICCV. Starea sărăciei în România în context european", Bucureşti: ICCV, 2011.

Venitul disponibil pe persoană echivalentă în țările UE în 2007 oferă următoarea imagine: mediana pe UE poate fi considerată Spania, cu 13.011 euro. România, cu 2.942, se plasează cu mult sub 60% din mediană (nivel sub care UE consideră plasarea în sărăcie), mai precis la 23% din mediană. Performanţa umană a tranziţiei româneşti apare şi mai dezamăgitoare, dacă o raportăm la media celorlalte ţări în tranziţie: veniturile pe persoană în România reprezintă, în 2007, 39,4% din media veniturilor celorlalte 8 ţări în tranziţie, în care nu am inclus Bulgaria.

Aceste date ne pun pe gânduri: nu cumva tranziţia din România a fost cea mai proastă în raport cu celelalte ţări foste socialiste?

Întreaga tranziţie a României a fost caracterizată printr-o politică *proprofit* (profitul a fost avantajat pe toate căile) şi *antisalarială*. Politica salarială a fost centrată pe *politica salariului mic*, considerată un factor pozitiv pentru creşterea economică. Salariaţii au fost sacrificaţi pentru o creştere economică iluzorie. Politica tranziţiei a aruncat în sărăcie un segment substanţial de salariaţi.

Valoarea mediană a salariului minim din cele 27 de ţări UE este cea a Portugaliei, de 565 euro. România se plasează cu mult sub mediană, la 28% din acesta. Dacă aplicăm acelaşi prag de sărăcie relativă, 60% din mediană (acesta este în 2013 de 339 euro), România se plasează, cu un salariu minim de 157 euro, la o distanţă substanţă: 46,3% din pragul de sărăcie relativă.

Tabel 1.9 Salariul minim în Uniunea Europeană, raportat la standardul puterii de cumpărare (SPC)

stat UE	salariul minim 2013 (SPC)	stat UE	salariul minim 2013 (SPC)
Luxemburg	1.874,19	Portugalia	565,83
Belgia	1.501,82	Polonia	392,73
Olanda	1.469,40	Croaţia	372,35
Irlanda	1.461,85	Slovacia	372,35
Franţa	1.430,22	Ungaria	335,27
Marea Britanie	1.264,25	Estonia	320,00
Slovenia	783,66	Cehia	312,01
Spania	752,85	Lituania	289,62
Malta	697,42	Letonia	286,66
Grecia	683,76	Bulgaria	158,50
		România	157,50

Sursa: Eurostat (în euro); (SPC – Standardul Puterii de Cumpărare)
http://epp.Eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Wages_and_labour_costs/ro

În 2013, salariul minim în România reprezenta 36,4% din media salariilor minime din celelalte ţări în tranziţie, cu excepţia Bulgariei. Opţiunea guvernării Ponta de creştere rapidă şi progresivă a salariului minim, inclusiv a salariilor diferitelor categorii bugetare, este o componentă importantă a unei posibile noi strategii social-economice de relansare a României.

3. Cuprinderea în activitatea economică formală a populaţiei active

Şi într-o ţară săracă gradul de ocupare este, de regulă, mare, dar o ocupare *precară*, care produce venituri modeste şi fluctuante, la limita sărăciei. În România actuală, ocuparea e foarte diversificată calitativ. Indicatorul cel mai relevant pentru gradul de participare la o activitate economică capabilă să asigure un standard de viaţă decent este proporţia de salariaţi din populaţia activă. Munca salarială acordă venituri mai ridicate decât economia nesalarială şi mult mai sigure. Cu munca salarială sunt asociate cele mai importante forme de asigurare socială: securitatea locului de muncă, asigurări de sănătate, pensii, ajutor de şomaj. Gradul de salarizare este un indicator fundamental al *calităţii vieţii de muncă.*

Unul dintre costurile sociale ale tranziţiei este reducerea locurilor de muncă salariale. Reducerile cele mai importante au avut loc mai ales în domeniile cu venituri mai ridicate, în industrie.

Tabel 1.10 Dinamica numărului de locuri de muncă salarială

		1990	2013
total economie	mii persoane	8.142	4.444
industrie	mii persoane	4.005	1.285

Sursa: Anuarul Statistic al României 2000-2014.

Şansa de a obţine un loc de muncă a devenit o problemă critică: în 2010, 76% din români estimau că posibilitatea de a obţine un loc de muncă e foarte proastă sau proastă.

Tabel 1.11 Cum estimează românii posibilitatea obţinerii unui loc de muncă?

	1990	2010
proastă / foarte proastă	33%	76%
satisfăcătoare	30%	17%
bună / foarte bună	21%	6%

Sursa: Ioan Mărginean şi Iuliana Precupeţu (coord.). *Paradigma calităţii vieţii*. (Bucureşti: Editura Academiei Române, 2011), p. 246.

4. Inegalitate/egalitate, polarizare socială

Un alt cost social al tranziţiei este creşterea inegalităţii sociale.[8]

În perioada tranziţiei, în România, de la un nivel scăzut al indicelui Gini de 24 în 1989, s-a făcut un salt la 35 în 2009, faţă de 30, media UE. Nivelul inegalităţii din România este caracteristic ţărilor subdezvoltate.

Şi în ultimul deceniu inegalitatea socială a cunoscut o creştere care poate fi caracterizată a fi explozivă. Să luăm un alt indicator standard al inegalităţii: raportul dintre veniturile celor mai bogaţi 20% faţă de cei mai săraci 20%. Raportul era în 2000 de 4,5 şi a crescut în 2008 la 7.

[8] Datele din această secţiune sunt preluate din Cătălin Zamfir (coord.). R*omânia: răspunsuri la criză* (Bucureşti: ICCV, 2011), pp. 49-68.

Politica salarială a devenit şi ea un mecanism al polarizării sociale. Dacă în România salariul mediu cunoaşte o creştere modestă în 2013 faţă de 1989 (120%), salariul minim se depărtează de salariul mediu, depreciindu-se faţă de 1989: 82% din nivelul iniţial. La toţi indicatorii de inegalitate socială, România se plasează pe primul sau al doilea loc din Europa, după Lituania.

Politic, România se depărtează de Europa: un obiectiv important al construirii Uniunii Europene este limitarea progresivă a inegalităţii sociale. În România, mulţi lideri politici consideră inegalitatea ridicată ca un cost inevitabil, chiar ca un indicator al succesului tranziţiei, de sănătate motivatorie. Politica fiscală din ultimii 10 ani este generatoare de creştere a inegalităţii: o fiscalitate regresivă.

5. Importanţa statului

În perioada tranziţiei, inevitabil că statul şi-a schimbat substanţial funcţiile. Amploarea intervenţiei sale într-o perioadă de schimbare socială profundă nu poate să se reducă, ci chiar să crească: în restructurarea întregii societăţi, dar şi în echilibrarea bunăstării.

În întreaga perioadă a tranziţiei, politica în România a fost cea a *statului mic*.

Tabel 1.12 Cheltuielile publice ale României ca pondere în PIB (2013)

România, cel mai scăzut nivel din UE	35,1
cel mai ridicat nivel în UE	59,7

Sursa: Eurostat

Paradoxul României: deşi statul este cel mai „mic" din Europa, politica românească, până de curând, a fost orientată spre reducerea şi mai mult a lui.

6. Gradul de implicare publică în echilibrarea bunăstării

Obiectivul principal al politicilor sociale este să reprezinte ele însele un producător de bunăstare colectivă (în principal educaţie şi sănătate; să promoveze ocuparea), dar şi să echilibreze distribuţia bunăstării colective şi să reducă sărăcia.

Discursul public avansează aproape constant estimarea că statul social consumă în România excesiv de mult din buget. În consecinţă, el trebuie drastic redus. În realitate, cheltuielile sociale reprezintă partea cea mai mică din buget, faţă de celelalte ţări europene. Politica actuală măreşte astfel decalajul faţă de celelalte ţări europene.

Tabel 1.13 Cheltuielile publice sociale ca pondere în PIB (2011)

România	19,5
media UE 27	34,3
Ungaria	26,8
Slovacia	22,4
Cehia	24,9
Polonia	24,0
Bulgaria	21,5
Danemarca (nivelul cel mai ridicat)	43,1

Sursa: Eurostat

Subfinanţarea relativă apare în toate domeniile sociale. Deşi, de exemplu, liderii politici se tot plâng constant că pensiile presupun cheltuieli prea mari, în fapt datele arată că ele sunt mult mai mici decât în celelalte ţări în tranziţie.

Ţările vest-europene au inventat, în condiţiile dificile lăsate de cel de al Doilea Război Mondial, conceptul de *stat social* şi şi-au menţinut această orientare. UE a conferit statului social o nouă dimensiune, introducând un concept-obiectiv politic prioritar: reducerea excluziunii sociale şi promovarea incluziunii sociale.

În contrast cu politica UE, unele guvernări în România au avut ca obiectiv prioritar reducerea la minimum a funcţiilor sociale ale statului. În mod special, asistenţa socială este ţinta reducerii drastice, pe motivul că este prea mare şi viciată de abuzuri, de ea beneficiind mulţi care de fapt nu merită, fără a se furniza însă date statistice, cu excepţia unor exemple. Tema combaterii excluziunii sociale / promovării incluziunii sociale nu mai este prezentă decât accidental în discursul politic.

În ultima perioadă politica românească a fost constant orientată spre reducerea suportului social, sub standardul unei mai bune focalizări: *reducerea prin focalizare*.

Serviciile sociale fundamentale – învăţământ, sănătate, poliţie – au fost supuse constant mesajului politic de decredibilizare şi unor măsuri continue de reorganizare prin reducere, cu efecte distructive.

7. Ponderea săracilor în populaţie

Tranziţia s-a caracterizat printr-o explozie a amplorii şi gravităţii sărăciei în România. Ca efect al căderii economiei, dublată de accentuarea polarizării economice şi de deficitul de protecţie socială, sărăcia s-a extins. Sunt, în special, şocante apariţia şi creşterea comunităţilor confruntate cu o sărăcie extremă, de tipul celor dezvoltate în jurul gropilor de gunoi.

Indicatorul sărăciei relative, utilizat de Uniunea Europeană, este mai puţin relevant pentru ţările cu un grad ridicat de sărăcie, el indicând mai mult inegalitatea decât sărăcia propriu-zisă. Când analizăm datele oferite de UE trebuie să ţinem seama că ele oferă o imagine mai roz a situaţiei ţării noastre: în România, sărăcia absolută tinde să fie mai ridicată decât sărăcia relativă.[9]

Tabel 1.14 Sărăcia relativă (sub 60% din venitul median, 2013)

România	22,4%
media UE	16,6%
Cehia, cel mai scăzut	8,6%

Sursa: Eurostat

Ceea ce diferenţiază dramatic România de toate celelalte ţări este riscul de sărăcie a persoanelor care muncesc, drept rezultat al politicii salariale. Ca efect cumulat al tuturor

[9] De văzut şi în Mariana Stanciu şi Adina Mihăilescu, *Raportul social al ICCV. Starea sărăciei în România în context european*, Bucureşti, ICCV, 2011.

politicilor social-economice, munca nu garantează un standard decent de viaţă, extinzându-se riscul sărăcirii şi în zona segmentului activ al populaţiei.

Tabel 1.15 Sărăcia persoanelor care muncesc, pondere din persoanele angajate (2007)

România	18
media UE 27	8
Bulgaria	8
Cehia	3

Sursa: Eurostat, apud. Cătălin Zamfir (coord.). *România: răspunsuri la criză* (Bucureşti: ICCV, 2011), p. 56.

UE îşi propunea o reducere până în 2020 a săracilor cu 20 de milioane. La rândul său, România a formulat un obiectiv similar. Nu e clar cum ar putea să-l atingă. De atunci, preocuparea politică de a reduce sărăcia şi excluziunea socială a trecut pe un plan secund, până la a dispărea complet în anii 2008-2011. În repetate rânduri, discursul politic al guvernării din acei ani lansa ca explicare a sărăciei „lenea" populaţiei şi ca singură soluţie la nemulţumirile în creştere – migraţia.

În condiţii de criză economică severă, asistenţa socială, instrumentul public de limitare a efectelor de sărăcire severă, este supusă unei politici de decredibilizate şi compresie. Bugetul pentru 2012 prevedea o reducere şi mai importantă a finanţării asistenţei sociale de la 2,8% din PIB la 2%. În fapt, asistenţa socială propriu-zisă este de sub 1%, restul fiind dedicat alocaţiei de stat pentru copii.

8. Grad de democraţie/autoritarism

Şi în evaluarea sistemului politic ne confruntăm cu o discrepanţă şocantă. Pe de o parte, constatăm că avem structuri instituţionale standard pentru orice democraţie occidentală: pluripartidism, parlament, alegeri. Specialiştii tranziţiei consideră că avem democraţie, deşi, din motive greu de explicat, nu funcţionează bine.

Populaţia are însă, după cum am văzut, o opinie mai dură: 91% consideră că nu au nicio influenţă asupra modului în care este condusă ţara.

Cum explicăm această discrepanţă? Cred că pentru asta trebuie să adoptăm teoria lui Marx. El argumenta că procesul politic este mai puţin explicabil prin formele legale, cât mai mult prin structura reală de putere a societăţii civile: grupurile sociale interne şi externe şi relaţiile dintre ele sunt aflate într-un joc complex şi rezultatul acestuia dă profilul procesului politic.

Dincolo de opiniile populaţiei, câteva fapte relevante pentru succesul/insuccesul democraţiei româneşti. 2012 a fost anul în care populaţia a decis că doar votul din 4 în 4 ani nu este suficient. A ieşit în stradă şi protestul ei a forţat schimbarea guvernării. Majoritatea reală (7,4 milioane, faţă de un segment nesemnificativ care a avut o altă părere) a votat pentru demiterea preşedintelui, considerat a fi frâna principală în calea ieşirii din situaţia dezastruoasă a României. Voinţa populaţiei, exprimată democratic prin vot, a fost însă desconsiderată. Occidentul avea o altă părere şi a impus-o României. Preşedintele însuşi a încălcat principiul fundamental al funcţiei sale constituţionale: să asigure respectarea cu

stricteţe a voinţei poporului. El a chemat, nu la vot, ci să stea acasă, să nu-şi exprime opţiunile. A fost un act politic, cred, unic într-o democraţie modernă. Mai mult, a ignorat voinţa zdrobitoare a majorităţii reale, refuzând să-şi dea demisia de onoare constituţională. Clasa politică a dovedit şi ea laşitate anticonstituţională, acceptând cu resemnare, printr-o sofisticărie juridică, anularea voinţei populaţiei.

Votul din 2014, dincolo de controversele referitoare la semnificaţia sa, a fost clar că a exprimat o nemulţumire faţă de (ne)realizarea mandatului de schimbare acordat în 2012, estimată ca insuficientă. A fost mai degrabă un vot negativ şi o speranţă pentru altceva. Şi iarăşi Eva a crezut că a fost aleasă pentru că e frumoasă şi că i s-a acordat un mandat ferm de a găti tot ce-i trece prin minte. Istoria neînţeleasă se repetă.

Iulian Stănescu limpezeşte răspunsul la întrebarea cine ia deciziile fundamentale în democraţia românească, cine beneficiază şi cine va suporta costurile.[10] Citez pe larg, pentru că formulările sunt extrem de clare.

„Programul ieşirii din criză în 2010 este centrat pe un împrumut masiv de 20 miliarde euro şi de condiţionalităţi complementare. (...) Iniţiativa constituirii unei platforme colective de acţiune nu a aparţinut statelor, ci (...) organizaţiilor financiare internaţionale, BERD şi FMI, precum şi Comisiei Europene. (...) Statele occidentale au avut un rol semnificativ în stabilirea cadrului de acţiune şi de coordonare politică a procesului. (...) Principalul partener al instituţiilor financiare internaţionale şi CE a fost capitalul financiar vest-european. (...) Reprezentaţii statului român nu au avut o poziţie proactivă, ci una pasivă faţă de deciziile luate".[11]

Cum s-au distribuit beneficiile împrumutului?

„*Pentru capitalul străin*, filialele bancare din România au fost puse la adăpost. (...) O parte importantă a celor 20 miliarde necesare susţinerii balanţei de plăţi externe se întorcea către băncile occidentale. (...) O altă parte revenea producătorilor industriali vest-europeni, prin vânzările de bunuri de consum. (...) În fine, profiturile companiilor străine (...) puteau fi repatriate.

Pentru capitaliştii autohtoni a fost înlăturat unul dintre cele două mai mari pericole: inflaţia, respectiv creşterea impozitelor directe".

„*Pentru populaţie*, acordurile înseamnă o notă de plată în plan social prin scăderea veniturilor reale, şomaj, sărăcie, provocate de ajustările structurale şi austeritatea bugetară".[12] Evident, tot în sarcina populaţiei revine rambursarea împrumuturilor contractate în 2009-2010.

Integrarea europeană, pe lângă beneficiile scontate, a avut şi efecte care nu pot fi ignorate: „A însemnat şi prezenţa dominantă a capitalului străin la nivelul înălţimilor de comandă ale economiei. În această situaţie, interesele acestuia nu aveau cum să nu fie acomodate, fiind un element definitoriu al structurii şi funcţionării puterii în România".[13]

---

[10] Iulian Stănescu, *Puterea politică în România. De la comunism la noul capitalism (1989-2014)* (Bucureşti: Pro Universitaria, 2014).

[11] Ibid., p. 313.

[12] Ibid., p. 314.

[13] Ibid., p. 314.

Democraţia românească există la nivel instituţional, dar conţinutul său real este cu totul altul decât în Occident. Ce şanse are, în aceste condiţii, democraţia românească să funcţioneze ca în ţările occidentale puternice?

Rolul ştiinţei în ghidarea tranziţiei

Chiar imediat după Revoluţie, în mediul intelectual s-a pus cu acuitate întrebarea: *în ce direcţie va trebui România să meargă*? Noul climat politic a fost dominat de două orientări care au generat încă din ianuarie 1990 un conflict politic.

În primul rând, segmentul puternic al tehnocraţilor, care ocupa sistemul administraţiei publice şi sistemul economic, a lansat o viziune fundată pe două principii: *consensul* (se pornea de la o stare de fapt, populaţia era în cvasitotalitatea ei anticeauşistă şi necomunistă) şi *deschiderea* la cristalizarea împreună, în timp, a unui program de schimbare socială. Modelul societăţilor occidentale era dintotdeauna pentru România o alternativă dezirabilă la comunismul impus de sovietici. Pentru cvasitotalitatea populaţiei, comunismul era de domeniul trecutului.

Cea de a doua orientare a fost promovată de grupuri politice radicale rămase din partidele politice istorice, desfiinţate de comunism. Multe dintre ele considerau că au un drept istoric de a prelua conducerea, că aveau competenţa necesară pentru o reconstrucţie socială; comunismul era considerat ca o realitate politică prezentă care trebuia combătută activ. Ele s-au văzut copleşite de masa de tehnocraţi care au preluat puterea. Politic, partidele istorice au promovat o suspiciune că tehnocraţia este dominată de o mentalitate comunistă.

Luna ianuarie 1990 a fost caracterizată, pe de o parte, de procesul de reconstrucţie instituţională necesară, dominat de „tehnocraţii" care preluaseră iniţiativa politică, şi, pe de altă parte, de grupurile politice provenite din fostele partidele istorice, care, în stradă, promovau în lupta pentru putere un program radical anticomunist.

Strategia Postolache. În acest climat tensionat, profesorul Tudorel Postolache a avut o iniţiativă care a oferit o clarificare a perspectivei României, totodată, detensionând substanţial climatul politic. Pe 27 februarie 1990 s-a înfiinţat *Comisia guvernamentală* cu misiunea de a elabora *Programul economic al Guvernului de tranziţie către o economie de piaţă.* Comisia a soluţionat şi tensiunea politică dintre tehnocraţia intrată în politică şi grupurile din partidele istorice. Programul urma să fie realizat de specialişti din unităţile economice, institute de cercetare şi proiectare, din învăţământul superior, precum şi de la ministere şi celelalte organe centrale, însumând peste 1.200 de specialişti. Profesorul Tudorel Postolache a obţinut, totodată, lucru foarte important politic, şi acceptul de principiu al liderilor din partidele istorice. *Schiţa privind strategia înfăptuirii economiei de piaţă în România* a fost lansată în luna *mai 1990*. Documentul conţinea principalele opţiuni politice şi un plan de implementare a *Strategiei*: eşalonarea principalelor măsuri care urma să fie adoptate în 1990-1992 şi un set de 41 de legi, esenţiale pentru implementarea noului program: 1990-1991.

Strategia Postolache a lansat o nouă coaliţie naţională între tehnocraţi şi oameni de ştiinţă. Au fost antrenaţi în elaborarea acestei Strategii şi sociologii. O parte substanţială a acesteia a fost acordată *Cadrului general al politicii sociale*, care conţinea principii, direcţii şi obiective de realizat în orizonturi de timp precizate.

Pentru prima dată, *Strategia* conclude discuţii asupra *opţiunilor strategice alternative* ale programului de schimbare a României, propunând o direcţie. În dezbaterea „terapia de şoc" versus „tranziţia graduală, de durată", s-a propus: „Strategia pentru care optăm ar putea fi definită ca o tranziţie graduală *efectuată în ritm rapid* şi în cadrul căreia implementarea mecanismelor juridice şi economice strict necesare funcţionării economiei de piaţă să se facă *în mod accelerat* (în cel mult 2-3 ani – cu asigurarea unei protecţii sociale corespunzătoare a întregii colectivităţi".[14]

Sociologia primea, în viziunea *Strategiei*, un rol important în lansarea noii concepţii a tranziţiei: politica socială „nu trebuie să fie strict reactivă, defensivă… ci şi **constructivă**, orientată spre crearea condiţiilor pozitive ale creşterii calităţii vieţii".[15]

După cum se poate vedea, *Strategia Postolache* corespundea parţial strategiei tranziţiei promovate ulterior, dar se diferenţia substanţial în puncte importante. Pe fondul comun – crearea unei economii de piaţă –, opţiunea *Strategiei Postolache* conţinea trei puncte clare: nu terapia de şoc, ci o tranziţie graduală, dar fundată pe crearea rapidă a cadrului legal-instituţional al noului sistem (2-3 ani); şi o tranziţie socială protejată. Strategia promova o nouă coaliţie dintre specialiştii din sistemul politic administrativ şi cercetarea ştiinţifică naţională din instituţiile de cercetare şi din sistemul universitar.

Era, totodată, şi o nouă viziune asupra practicii politice: se promova o strategie *deschisă spre viitor*, produsă printr-un proces democratic de participare a tuturor specialiştilor din România. Construirea unei *„economii naţionale"* va trebui să ia în considerare mulţimea factorilor concreţi, sociali, culturali, istorici, psihologici. „Încercarea de a elabora imaginea *în detaliu* a economiei de piaţă româneşti sau de a importa *in toto* un «model» anume, din alte spaţii naţionale, nu se justifică".[16] Am citat masiv din *Strategie*, pentru că putem înţelege mai bine climatul intelectual-politic al primelor luni de după Revoluţie, cu efecte determinante asupra întregului proces al tranziţiei.

Spre sfârşitul anilor '90 şi mai ales începutul anului '91 au început să se manifeste reacţii negative faţă de *Strategie*, care au avut ca rezultat împingerea *Programului Postolache* în uitare. Reacţia negativă faţă de *Strategie* este ciudată, pentru că, pe fond, ea nu era diferită de programul ulterior al tranziţiei. Explicaţia constă în trei diferenţe care s-au dovedit foarte importante. În primul rând, lansarea discuţiei asupra *alternativelor* de dezvoltare socială iniţiate de *Strategie* a fost înlocuită de un program unic al tranziţiei, considerat ca singura posibilitate „normală" de dezvoltare. În al doilea rând, înlocuirea *coaliţiei naţionale politică-ştiinţă* cu o *coaliţie politică-instituţiile mondiale*. În al treilea rând, înlocuirea căutării unei căi adaptate condiţiilor concrete, cu preluarea *in toto* a modelului promovat de instituţiile internaţionale.

Procesul de rupere a colaborării ştiinţei cu politicul este foarte clar în cazul sociologiei. Prin vocaţia sa, sociologia a intenţionat să se angajeze în conceperea unui nou tip de societate. Dar realitatea politică i-a luat-o înainte. Politic, prioritare au fost preluarea

[14] Tudorel Postolache (coord.). *Schiţă privind strategia înfăptuirii economiei de piaţă în România* (Bucureşti: 1990), pp.11-12.
[15] Ibid., p. 22.
[16] Ibid., p. 11.

modelelor instituţiilor politice occidentale şi liberalizarea economiei, complementar cu privatizarea ei, prin preluarea modelelor elaborate mondial.

În primii ani ai tranziţiei, sociologii au fost angajaţi în două domenii: politicile sociale şi reforma sistemului de educaţie şi cercetare.

În principal, sociologia românească a optat să fie o *ştiinţă instrumentală* a construirii noii societăţi.

Cu puţine excepţii, tematica macrosocială a sociologiei nu a asimilat modelul ideologic al tranziţiei. Sociologia a optat, în puţinele lucrări dedicate procesului global de schimbare a României, mai degrabă pentru o perspectivă critică şi, ulterior, pentru încercări de descifrare a căilor de ieşire din criza cronică a României.

O concluzie. Putem caracteriza societatea românească drept rezultat al celor 25 ani de tranziţie astfel: *o societate sărăcită, dominată de grave inegalităţi, bazată pe o economie dezorganizată, pe tendinţe de manifestări autoritariste sub forma unei democraţii inoperante, pe intervenţii politice de tip vasal ale unor forţe externe.*

Populaţia a suferit costul tranziţiei, dar nu a fost un cost inevitabil pentru o tranziţie de succes, ci un cost cauzat de o proastă strategie.

O nouă teorie a tranziţiei româneşti: Profilul statului în procesul tranziţiei româneşti

Nucleul structural explicativ al societăţii româneşti în tranziţie

De unde trebuie să porneşti pentru a crea o teorie explicativă a unei societăţi în tranziţie? Pentru a construi o teorie a unei realităţi sociale deja existente, rezultatul unui proces „natural" de formare, trebuie să identifici logica sistemului existent, independent de programele/intenţiile actorilor din sistem.

Tranziţia însă este o realitate rezultată din implementarea unui *program de schimbare*. Nu poţi să construieşti o teorie explicativă a tranziţiei, dacă nu porneşti de la identificarea acestui program de schimbare.

Teoria actuală a tranziţiei se fundează pe un *nucleu structural explicativ*, centrat pe *obiectivele* tranziţiei (*teorie-obiectiv*). Programul de tranziţie are trei obiective:

- *Sistem politic pluripartidist-parlamentar.*
- *Privatizarea proprietăţii publice.*
- *Economia liberă de piaţă.*

Acest nucleu structural explică profilul societăţii produse în procesul tranziţiei: ea este un sistem social într-un grad avansat de realizare a acestor obiective. Problema *teoriei-obiectiv* este că oferă o imagine simplificată a realităţii sociale, multe fenomene care compun tranziţia rămân complet neexplicate (*reziduuri neexplicate*): căderea economiei, un stat cronic subfinanţat şi, în prezent, suntem şocaţi de amploarea corupţiei. Tentaţia *teoriei-obiectiv* este de a considera aceste fenomene ca fiind *externe* logicii tranziţiei, cauzate de unii factori, mai ales

de „români" (*atribuire morală*): oamenii sunt leneşi şi indolenţi, hoţi, incapabili*; aşa suntem noi, românii*; reminiscenţele mentalităţii comuniste.

Propun aici dezvoltarea teoriei tranziţiei incluzând un nivel mai specific decât cel bazat doar pe obiective generale, având în centrul ei, ca *nucleu structural-explicativ, strategia.* O **teorie-strategie.**

Nucleul explicativ-strategie cuprinde un complex teoretic din două componente strategice, care poate explica structural o gamă largă de caracteristici ale tranziţiei.

1. *Privatizarea rapidă, „cu orie preţ": privatizarea rapidă, având, totodată, ca o condiţie, asigurarea eficienţei economice şi respectarea procedurilor legale de privatizare.*
2. *Politica statului mic.*

Privatizarea rapidă şi statul mic sunt *fapte*: ambele au fost opţiuni politice explicite încă de la începutul tranziţiei.

Aceste două opţiuni strategice explică profilul statului în procesul tranziţiei.

Profilul statului în procesul tranziţiei: *ipoteza statului neofeudal*

Profilul statului este determinat de rolul său în colectarea resurselor financiare şi în redistribuirea acestora, în administrarea bogăţiei publice.

În mod curent se consideră că statul românesc actual este de *tipul statului capitalist occidental*, dar imperfect, aflat într-un proces normal de implementare a lui, cu distorsiuni provenite din calitatea individuală a actorilor politici. În mare măsură, structurile instituţionale ale statului reprezintă preluarea *pattern*-ului statului occidental. Această „teorie a statului capitalist occidental" s-a dovedit însă a avea o capacitate limitată de a explica realitatea complexă a sistemului politic românesc.

Ipoteza mea este că statul român actual are un profil distinct determinat de modelul occidental de stat, la care se adaugă *funcţiile* specifice ale statului în procesul tranziţiei şi efectele sociale ale exercitării acestor funcţii.

Statul capitalist occidental (european) este fundat pe un sistem politic pluripartidist, parlamentar şi vot universal. Substanţa sa este de a exprima *structura social-economică a unui societăţi capitaliste*, produsă nu prin implementarea unui proiect global, ci construită, din aproape în aproape, timp de câteva secole.

În centrul său stă mecanismul de colectare şi redistribuire a resurselor produse *actual* de economie. Economia privată produce veniturile, care sunt *distribuite primar* sub forma profiturilor şi salariilor. Economia este producătorul *bogăţiei*. Statul preia o parte din veniturile produse de economie (impozite şi contribuţii) şi le *redistribuie* în interesul întregii colectivităţi. În primul rând, prin programele de interes colectiv (construcţii de interes public, educaţie, sănătate, asistenţă socială, activităţi culturale, cercetare ştiinţifică, securitate colectivă şi individuală). O altă parte din aceste venituri sunt utilizate pentru o reechilibrare a bunăstării, în primul rând, pentru susţinerea suplimentară a familiilor cu copii, a persoanelor cu dizabilităţi, dar şi pentru a aduce grupurile sociale aflate în deficit de venituri la un nivel minim considerat ca acceptabil. Statul conţine, totodată, un sistem de *asigurare colectivă în faţa*

riscurilor sociale: boală, dizabilitate, bătrâneţe, pierderea locului de muncă, catastrofe naturale. Funcţiile sociale ale statului reprezintă substanţa a ceea ce se numeşte în mod curent *stat social*. Statul capitalist occidental nu produce el însuşi bogăţie, ci redistribuie bogăţia/veniturile produse *actual* de economie. Statul capitalist nu îmbogăţeşte un grup sau altul, ci echilibrează bunăstarea.

Şi în preluarea resurselor din economie, statul are un rol de *echilibrare socială*: preia mai mult de la segmentele mai prospere (impozitul progresiv), de la cei activ economic, de la cei care au deja educaţie, de la cei sănătoşi, de la familiile care nu au copii, pentru a compensa deficitele celor care, nu din vina lor, nu au un loc de muncă, tinerilor la începutul vieţii lor, celor înaintaţi în vârstă, celor care se confruntă cu probleme de sănătate, cu probleme de dizabilităţi, familiilor cu mulţi copii.

În economie, statul are un rol de reglementare şi de suport. El se angajează în asigurarea condiţiilor creşterii economice, inclusiv în relaţiile externe, de susţinere a companiilor private naţionale.

Importanţa rolului statului modern poate fi estimată dacă luăm în considerare faptul că el utilizează aproape o jumătate din PIB, în unele ţări chiar mai mult.

La marginea sistemului capitalist, trebuie notat şi un alt tip distinct de stat: *statul capitalist vasal*. În discursul occidental dominant se sugerează insistent că în ţările „în curs de dezvoltare" statul este unul de tip capitalist occidental, dar şi el în curs de dezvoltare. Mulţi specialişti consideră că, de fapt, în ţările subdezvoltate, statul are un profil distinct: un stat capitalist slab, la marginea sistemului capitalist, supus puterii marelui capital din ţările dezvoltate – un stat vasal.

Statul în perioada tranziţiei

Profilul statului în tranziţie este rezultatul confruntării şi al oscilaţiei între trei tendinţe structurale. Prima, formulată explicit în programele care guvernează tranziţia: implementarea modelului statului capitalist occidental. A doua: reforma întregii societăţi, o funcţie cu totul nouă, statul ca instrument al schimbării societăţii comuniste, în primul rând, transformarea sistemului economiei socialiste, dar şi a celorlalte sfere ale societăţii. În fine, statul este supus presiunilor noilor grupuri de putere care vor să-l utilizeze în propriile interese. Presiunea grupurilor de interese se desfăşoară în toate societăţile dezvoltate, dar un stat puternic poate limita substanţial exercitarea acestora. Un *stat mic* şi *slab* este uşor victima grupurilor de putere.

Statul tranziţiei, pe lângă funcţiile standard ale oricărui stat modern capitalist (redistribuie în interes colectiv veniturile preluate din economia actuală), îndeplineşte deci *patru funcţii distincte:*

- *Privatizarea economiei* este funcţia centrală a statului în perioada tranziţiei: transferul proprietăţii economice din proprietatea publică în proprietate privată;
- *Retrocedarea proprietăţilor naţionalizate în perioada comunistă sau chiar anterioară*;
- *Reforma legislaţiei şi a sistemului juridic*;
- *Reforma instituţională*: Principalele sectoare publice au fost supuse unor programe de reformă: educaţie, sănătate, securitate, administraţie etc.

Realizarea acestor funcţii, mai ales a mecanismelor privatizării, a generat o cu totul altă configuraţie social-economică decât cea aşteptată.

Statul tranziţiei se deosebeşte structural de statul capitalist standard, în special prin *rolul său în distribuirea/redistribuirea resurselor economice şi a bogăţiei acumulate*.

Statul capitalist clasic redistribuie resursele „de sus în jos": preia resursele, mai accentuat de la cei mai prosperi, şi le redistribuie în interesul masei comunităţii, inclusiv în sprijinul celor în dificultate.

Statul feudal redistribuie resursele „de jos în sus": preia de la masa comunităţii (mai ales de la ţărani şi de la comunităţile vasale) şi redistribuie spre vârful societăţii (clasa feudală). Statul feudal nu echilibrează, ci creează bogăţia la vârf.

Statul tranziţiei, spre deosebire de statul capitalist clasic (care deţine puţină bogăţie acumulată), este un stat bogat, deţinător al unei mari proprietăţi acumulate în perioada comunistă. Misiunea sa este de a distribui proprietatea publică acumulată prin *privatizare* şi *retrocedare*. Ca şi statul feudal clasic, prin procesul de redistribuire a proprietăţii publice, el este *creator al clasei bogate*. Spre deosebire de statul feudal, el nu preia bogăţia, ci o deţine. În acest context, am formulat *teoria statului tranziţiei ca stat neofeudal.*

Privatizarea

Privatizarea urma să fie realizată cu respectarea strictă a două condiţii:

1. Obiectivul trebuia să fie o *privatizare pentru dezvoltare/creştere economică*. Se presupunea că o întreprindere privatizată va fi organizată şi condusă mult mai eficient. Ea va atrage, totodată, investiţii private. Pe ansamblu, economia privată va fi imediat mai prosperă. În contractele de privatizare se prevedea ca o condiţie esenţială dezvoltarea întreprinderii. În *Strategia* adoptată în 1990 se prevedea o creştere anuală a PIB în ritm mediu anual de cel puţin de 3,7-3,8%, „concomitent cu mari mutaţii în structura pe ramuri şi creşterea eficienţei întregii economii naţionale".[17]

2. *Legalitatea procedurală*: privatizarea va fi selectată prin competiţie transparentă, în funcţie de capacitatea solicitantului şi a programului postprivatizare oferit; contractele de privatizare sunt foarte elaborate, prevăzând etape şi controale ale asigurării creşterii economice ulterioare privatizării.

Strategiile de privatizare au creat marea diferenţă. Legalitatea procesului urma să fie asigurată de un control legal, procedural accentuat. Se aştepta că vor fi acte ilegale (corupţie), dar amploarea lor urma să fie strict limitată de un control prioritar. Se presupunea, totodată, că privatizarea va efectua şi o curăţare a economiei, dar se aştepta că privatizarea de succes, prin creştere economică, va fi dominantă.

La aceste condiţii procedurale, procesul de privatizare a fost dominat de o opţiune politică strategică: *privatizarea rapidă*. Pentru a asigura susţinerea procesului de privatizare se utiliza metoda planurilor decise politic în acord cu Banca Mondială; performanţa politică a tranziţiei, de regulă, este evaluată prin rapiditatea privatizării.

Statul s-a aflat însă de la început în faţa unei dileme: pe de o parte, obiectivul privatizării rapide, pe de altă parte, dificultăţile de a găsi oferte de privatizare care să asigure

[17] Ibid., p. 13.

privatizări de succes, la care se adăugau complexitatea procedurală şi presiunea grupurilor de interese, cu riscul de a întârzia/bloca privatizările.

Politic, *privatizarea rapidă a primit o prioritate absolută*, forţând inevitabil atât legalitatea procesului, trecut pe plan secund, cât şi obiectivul dezvoltării economice prin privatizare. Rapiditatea privatizării a fost pe departe prioritară în raport cu privatizarea controlată şi, mai ales, faţă de privatizarea care să asigure creşterea economică. Privatizarea rapidă s-a dovedit a fi caracterizată a se realiza *prin distrugere*, *nu prin creştere*.

Ideologia privatizării rapide a fost susţinută de ideologia *terapiei de şoc,* ca singura soluţie a unei tranziţii de succes, opusă unei privatizări etapizate: celebra metaforă a pisicii: mai bine o tai dintr-odată, decât pe bucăţi. Ideologia privatizării rapide s-a exprimat în formulări des utilizate: „*privatizarea şi pe un leu*", „*privatizarea oricum"*.

Prioritatea absolută acordată privatizării *oricum* a fost justificată printr-o atitudine global negativă faţă de structurile economice moştenite, exprimată prin celebra formulare a prim-ministrului din primii ani ai tranziţiei: „*Industria românească este un maldăr de fier vechi"*.

Privatizarea rapidă se funda pe presupoziţia că noul proprietar îşi va putea spori profitul doar prin dezvoltarea întreprinderii, prin noi investiţii. În fapt, noua proprietate privată a oferit o nouă resursă mult mai simplă şi eficientă de profit: distrugerea, nu dezvoltarea întreprinderii, vânzarea „la fier vechi" a echipamentelor şi a terenurilor. Privatizarea a creat un sistem economic privat uşor profitabil, fără investiţii, fără dificultatea organizării întreprinderii, fără riscul economiei reale. *Privatizarea cu distrugere* nu este imorală, ci este parte a filozofiei sistemului privat: maximizarea profitului şi minimizarea riscurilor. Obiectivul capitalistului nu este să organizeze mai bine întreprinderea şi să angajeze salariaţi, ci să câştige. E drept, privatizarea prin distrugere a fost mereu la limita legalităţii, dacă nu chiar prin încălcarea acesteia şi prin nerespectarea prevederilor contractuale, confuze şi uşor contestabile.

Imaginea coagulată acum, spre sfârşitul procesului de privatizare, este: cu puţine excepţii, privatizarea rapidă a dus la dezmembrarea noilor întreprinderi, o formă de *exploatare distructivă* a bogăţiei publice. Reglementarea procedurală amplă a procesului de privatizare în interesul comunităţii s-a dovedit şi ea o formă fără fond.

Politica privatizării rapide, *oricum*, a avut un efect structural asupra statului: relaxarea controlului juridic asupra procesului de privatizare. Importanţa acordată condiţiilor privatizării pentru dezvoltare s-a diminuat până la dispariţie, procedurile de privatizare au devenit tot mai relaxate şi vulnerabile la intervenţia intereselor. Corupţia este complementul privatizării *oricum*.

Formulez o ipoteză care merită să fie supusă analizei: *politica privatizării rapide a generat inevitabil o presiune spre politica statului mic*.

Competiţia pentru câştigarea privatizării a fost făcută prin forme aparent legale, ca, de exemplu, licitaţia. În fapt, obţinerea privatizărilor, din cauza confuziei birocratice şi a controlului slab, a fost făcută prin corupţie. Privatizările frauduloase au fost mereu prezente în opinia publică, justiţia a fost sesizată sau s-a autosesizat, dar finalizarea proceselor juridice a fost o excepţie. Până de curând, întreaga tranziţie a fost caracterizată printr-o *toleranţă* uimitoare la actele de corupţie. În procesul privatizării, realizată oricum, privatizarea şi pe un leu a devenit un teren propice al consolidării unor mecanisme de transfer corupt al

proprietăţii. *Toleranţa* este o formă structurală de manifestare a satului mic, o modalitate de retragere din controlul privatizării şi al retrocedării.

Pe fondul toleranţei la ilegalităţi, s-a dezvoltat creşterea inversă a controlului grupurilor de interes, naţionale şi internaţionale, asupra unui stat slab şi vulnerabil.

Epuizarea obiectului privatizării întreprinderilor de stat existente a deplasat interesul spre identificarea de noi oportunităţi de privatizare: *privatizarea exploatării resurselor naturale*. Tentativele de privatizare a resurselor naturale a tins să se facă în aceeaşi formă slab controlată de către stat în interesul colectivităţii. Deja au apărut adevărate scandaluri prin posibilele efecte distructive masive şi pe termen lung ale exploatării private necontrolate, în interes colectiv, a resurselor naturale.

Retrocedarea proprietăţilor naţionalizate: strategia retrocedării „in integrum"

Statul dispune în proprietatea sa de o masă de bogăţie acumulată prin naţionalizări realizate în istorie. Procesul s-a dovedit nu aşa de simplu cum se credea la început. El conţinea multe incertitudini în legătură cu drepturile de proprietate, cu modul în care s-a făcut naţionalizarea, cu efectele economice şi sociale actuale ale retrocedării şi, mai ales, cu complexitatea birocratică şi juridică implicată de acordarea de compensări. Toate ţările europene foste socialiste au retrocedat proprietăţile, dar ele au căutat să controleze mai strict procesul şi să limiteze efectele actuale. Procesul în România a fost dominat de politica retrocedării fără limite. În faţa dificultăţilor legale ale retrocedărilor, România a adoptat o soluţie care s-a dovedit a fi ea însăşi generatoare explozivă de corupţie: soluţionarea cererilor de retrocedare ca un act privat decis de către tribunale. Delegarea retrocedării tribunalelor a generat o largă varietate de soluţii şi a generat mecanisme patologice de corupţie. Şi, ceea ce este şi mai grav, ele au devenit o sursă importantă de corupere a sistemului juridic.

Retrocedarea avea să reprezinte o importantă sursă de îmbogăţire. Noii bogaţi ai retrocedării au fost mai puţin foştii proprietari, ci mai degrabă o nouă clasă de intermediari care preluau drepturile de revendicare la preţuri mici de la presupuşii foşti proprietari şi le-au transformat în bogăţii cu imensă valoare, dezvoltând un nou sistem de corupţie, mai ales a sistemului juridic şi a sistemului de compensare a proprietăţilor care nu mai puteau fi retrocedate în formă naturală.

Privatizarea şi *retrocedarea proprietăţii* au reprezentat sursa principală a generării unui complex sistem de corupţie care a cuprins întregul stat.

Sunt şi alte mecanisme de exploatare în interes privat a resurselor statului în procesul unei tranziţii rapide şi slab controlate de către stat.

Managementul în interes privat al întreprinderilor de stat

Inevitabil, până la privatizarea totală, au funcţionat multe întreprinderi proprietate de stat. S-a presupus că aceste întreprinderi de stat, cu o eficienţă economică scăzută în sistemul comunist, devenite actori liberi în economia de piaţă (legea din 1991), vor deveni semnificativ mai eficiente. În fapt, liberalizarea administrării întreprinderilor de stat nu a dus la creşterea spectaculoasă a eficienţei lor, ci, dimpotrivă, la scăderea performanţei lor economice. Eliminarea mecanismelor de control a managementului întreprinderilor a deschis câmpul larg al *administrării proprietăţii de stat în interes privat* şi a dus la o explozie a corupţiei. Falimentul

multor întreprinderi de stat nu este cauzat, aşa cum se pretinde adesea, de curăţarea economiei de cele structural ineficiente, ci de exploatarea distructivă a lor în interes privat. O parte importantă a noii clase a capitaliştilor s-a recrutat din rândul directorilor întreprinderilor de stat.

Managementul în interes personal a devenit o practică curentă de îmbogăţire. S-a creat aici *pattern*-ul viitoarei explozii a corupţiei şi a *coaliţiei* manageri publici/noua clasă de capitalişti/funcţionari publici superiori şi politicieni. S-a constituit astfel o nouă clasă bogată.

Este de notat că, în sistemul comunist, sociologii au încercat să dezvolte tehnici de organizare socială mai eficientă a întreprinderilor de stat. După Revoluţie, perfecţionarea conducerii întreprinderilor *încă de stat* nu a primit nicio atenţie din partea statului. Controlul legalităţii şi al performanţei managementului întreprinderilor de stat a fost relaxat la minimum.

Managementul privat al întreprinderilor de stat, lansat recent ca un panaceu al eliminării ineficienţei şi corupţiei din aceste întreprinderi, s-a dovedit rapid şi el o pură iluzie, o ideologie justificativă a neputinţei de a reforma un sistem structural corupt.

Exploatarea resurselor financiare *actuale* ale statului

Exploatării bogăţiei acumulate istoric i se adaugă exploatarea resurselor financiare *actuale* ale statului. Derularea privată a programelor finanţate public a devenit o sursă importantă de îmbogăţire privată, caracterizată, pe lângă slaba eficienţă, de numeroase ilegalităţi tolerate de mecanismele publice de control.

Mass-media sunt, în ultimul timp, pline de cazuri de construcţii publice de proastă calitate, dar cu costuri disproporţionat de mari, de construcţii inutile, concepute în afara oricărei strategii de priorităţi sau chiar de utilitate. Birocratizarea procedurilor de achiziţie publică şi de control s-a dovedit o formă uşor de manipulat în interesul grupurilor de putere. Invazia companiilor din afară s-a presupus că va fi un exemplu de funcţionare legală şi eficientă. În fapt, şi aici găsim multe cazuri de corupţie.

Politica de delegare spre sectorul privat sau nonprofit a unor funcţii publice, pe fondul unui control scăzut, s-a probat a fi înalt vulnerabilă la corupţie.

O altă formă de exploatare a resurselor satului este *evaziunea fiscală*, inclusiv neplata datoriilor fiscale, tolerată sistematic.

Creşterea structurilor publice

Delegarea autorităţii unor structuri instituţionale „semipublice" (agenţii, consilii etc.), slab controlate, reprezintă o nouă formă de exploatare a resurselor publice. De multe ori, pe fondul deficienţei de control, ele produc o explozie a birocraţiei, o utilizare ineficientă a resurselor şi înflorirea unor practici de corupţie.

Descentralizarea

Creşterea puterii autorităţilor publice locale, cu justificarea creşterii spiritului gospodăresc în interes local, a unei mai bune conectări la nevoile reale locale, a fost mai degrabă o formă de scădere a controlului social. Corupţia la nivel naţional, mai vizibilă şi mai controlabilă, s-a extins la nivel local, mai puţin controlabilă, principalii beneficiari fiind mai

puţin comunităţile, cât mai ales noii „baroni locali" în coaliţie cu cei naţionali. S-a creat o nouă coaliţie politică naţională/locală pentru exploatarea împreună a resurselor publice rămase: bugetul naţional/local, la care se adaugă şi exploatarea resurselor locale. Finanţarea autorităţilor publice locale a avut ca efect imposibilitatea stabilirii de priorităţi.

Descentralizarea, pe fondul deficitului cronic de control, nu s-a dovedit a fi o mai bună adecvare a cheltuielilor publice la nevoile comunităţilor, nu a dus la creşterea controlului comunitar şi nici a eficienţei, ci a corupţiei locale.

Descentralizarea a completat noua clasă a capitaliştilor naţionali cu segmentul puternic local.

Măsura actualului guvern de a înlocui finanţarea autorităţilor publice locale cu finanţare pe programe este o corecţie a unei descentralizări haotice şi arbitrare practicate în ultimul timp.

Populaţia ca sursă a exploatării neofeudale

În filozofia statului capitalist, populaţia este principala beneficiară a utilizării resurselor publice. Statul nu o exploatează sau, cel puţin, are mecanisme de control care limitează abuzurile.

În perioada tranziţiei, populaţia a devenit o sursă importantă a exploatării neofeudale în beneficiul noii clase bogate. Un principiu politic important al tranziţiei este că populaţia va suporta costul social al reformelor. Mai mult, ea e privită ca o masă potenţial antireformă. În fapt, populaţia a suportat în tranziţie costul social „inevitabil", dar şi pe cel „evitabil", cauzat de erorile strategiei tranziţiei, precum şi de exploatarea neofeudală în beneficiul noii clase bogate. Tranziţia s-a realizat printr-un dispreţ structural faţă de populaţie.

a. O *politică fiscală regresivă*, în defavoarea populaţiei sărace şi a clasei mijlocii, în favoarea segmentului bogat: creşterea impozitării indirecte, TVA, impozitarea egală a veniturilor. România este un caz rar de o asemenea politică fiscală susţinută cu entuziasm de clasa bogată. Şi nu evaluăm încă efectele unui asemenea experiment global pe seama populaţiei.

b. Larga libertate acordată *monopolurilor de stat şi private* de a fixa preţuri, dar şi taxe, sporind profiturile în detrimentul beneficiarilor. Scandalul actual al Poştei este un caz paradigmatic, dar minor în raport cu „băieţii deştepţi" din sistemul de energie. Se prefigurează un nou scandal: agenţiile publice, de regulă, financiare, care îşi stabilesc grile proprii de salarizare, dincolo de grila de salarizare din sistemul public.

c. Protecţia consumatorului s-a dovedit a fi o simplă glumă.

d. O birocraţie care complică iresponsabil viaţa cetăţeanului pare a reprezenta chiar instrumentul unei politici represive.

Atacul împotriva statului social

Guvernarea declarată de „dreapta" a declanşat un atac fără precedent împotriva funcţiilor sociale ale satului, pe motiv că ele ar încuraja nemunca: micşorarea drastică a cheltuielilor publice de interes social, subfinanţarea învăţământului şi a sănătăţii, politica de privatizare a serviciilor sociale de sănătate şi de învăţământ, micşorarea drastică a formelor de suport sociale. Programul de privatizare a asigurărilor sociale prin mecanismul statului:

punerea în dificultate a Pilonului I de pensii prin introducerea Pilonului II. Deplasarea asigurărilor sociale în responsabilitatea strictă a indivizilor şi administrarea lor în sistem privat eliberează bugetul pentru creşterea sectorului profitabil neofeudal.

Compresia statului social reprezintă o formă suplimentară de împingere a majorităţii populaţiei în subdezvoltare, privată de serviciile sociale fundamentale.

Aş supune discuţiilor şi o altă perspectivă. Politica statului mic nu a fost o caracteristică doar a guvernărilor/partidelor de dreapta. Ea a fost o caracteristică şi a guvernărilor social-democrate, care, chiar când au lut unele măsuri prosociale, au făcut-o cu o jenă profundă. S-a acceptat prea uşor etichetarea tuturor măsurilor prosociale ca fiind „populiste". Punctul meu de vedere este că întreaga filozofie a tranziţiei are politic o orientare antisocială, considerând marea masă a populaţiei ca un potenţial factor antitranziţie, ea trebuind să fie disciplinată pentru a accepta să suporte costul social al tranziţiei. Ar fi greu de explicat de ce Occidentul, cazul României este clar, are o rezervă structurală de a susţine partidele social-democrate, favorizând acuzaţia că ele ar fi „comuniste", şi a susţinut cu toată inima partidele de dreapta. Nimeni nu a putut oferi o explicaţie credibilă a suportului acordat lui Băsescu de către Occident, împins până dincolo de orice politeţe elementară în relaţiile dintre state.

La exploatarea trecutului şi prezentului se adaugă şi exploatarea viitorului

Angajarea într-o îndatorare masivă a statului, fără o justificare clară, dar evident în profitul clasei bogate, este un nou mecanism de exploatare şi a generaţiilor viitoare. Tranziţia a produs nu numai o economie structural deformată şi cronic ineficientă, dar şi o ţară masiv îndatorată. După un deceniu crud de rambursare forţată a împrumuturilor pentru programul ceauşist, dar făcute pentru o sperată dezvoltare industrială rapidă, intrăm într-un nou deceniu, sau poate chiar mai multe, de sărăcire pentru rambursarea unor împrumuturi care nu sunt justificate nici măcar de megalomania industrializării iraţionale. Generaţiile viitoare vor achita costul ineficienţei şi al corupţiei tranziţiei.

Concluzie: Neofeudalismul este un cost plătit pentru politica privatizării rapide

Asigurarea legalităţii a intrat în competiţie cu programul privatizării rapide, făcută *oricum*. Controlul legalităţii risca să devină o frână în procesul privatizării rapide.

Corupţia ca instrument al tranziţiei. În perioada tranziţiei, corupţia nu este un act deviant strict individual, ci principalul instrument al constituirii noii clase bogate. Ce este desemnat prin termenul lax de corupţie, în procesul tranziţiei se referă la varietatea de forme ale exploatării resurselor statului de către grupurile de interese care infiltrează mecanismele publice. Statul, subordonat grupurilor neofeudale, reprezintă, totodată, un instrument de exploatare suplimentară a populaţiei în favoarea aceloraşi grupuri. Statul tranziţiei, cu putere de control redusă la minimum, este dezorganizat şi prin atacul grupurilor neofeudale. Rezultatul este un proces rapid de penetrare a corupţiei în toate articulaţiile statului.

Toleranţa la corupţie. Până în 2014 s-au acumulat o mulţime de dosare juridice în legătură cu privatizarea (multe dintre ele depăşite ca valabilitate), cu retrocedările şi cu utilizarea frauduloasă a programelor cu finanţare bugetară. Deşi public se ştia că există multe cazuri de corupţie, sistemul juridic le ţinea într-o aşteptare suspectă. Puţinele cazuri aduse în

atenţia tribunalelor par a fi fost mai mult motivate politic. Pasivitatea sistemului juridic pe mai mult de două decenii este un fapt clar, care ar putea fi ilustrat prin statistici.

Un indicator al crizei este izbucnirea în conştiinţa publică a unui fapt plin de consecinţe: cazurile şocante de corupţi ieşite acum la suprafaţă nu sunt noi şi ele au fost de mulţi ani înregistrate de organele de control, dar au rămas în dormitare, iar aceasta reprezintă în fapt un grad ridicat de *toleranţă* a sistemului de control.

Instituţiile externe au dat şi ele dovadă de mare indiferenţă faţă de corupţie. Banca Mondială, de exemplu, era foarte atentă în urmărirea neîndeplinirii planului de privatizare, dar a acordat atenţie doar marginal la cazurile de privatizare ineficientă economic şi chiar la ilegalităţile care au însoţit privatizarea.

Toleranţa la corupţie nu se putea realiza fără participarea justiţiei. Corupţia sistemului juridic a fost un efect inevitabil al toleranţei structurale faţă de ilegalităţile implicate de transferul rapid al bogăţiei publice în proprietate privată.

Statul în tranziţie a devenit terenul confruntării celor trei tendinţe structurale: modelul statului capitalist occidental, modelul neofeudal şi statul vasal.

În confruntarea acestor trei tendinţe structurale în lupta pentru controlul puterii, a intervenit efectul unei opţiuni politice fundamentale: *un stat puternic* sau *un stat slab*. Rezultatul confruntării acestor tendinţe a ajuns la un compromis: **statul mic**.

Un obiectiv social al tranziţiei: crearea noii clase capitaliste şi o nouă clasă politică

Clasa noilor bogaţi

Un obiectiv al strategiei tranziţiei a fost crearea practic din nimic a unei clase de noi capitalişti. Marii îmbogăţiţi s-au format în societăţile în tranziţie, ca produs al privatizării şi retrocedării, nu dintr-o creştere treptată a sistemului economic capitalist şi din acumularea de capital printr-o activitate economică performantă.

Cei care au profitat de privatizare nu au fost capitaliştii din secolul XVIII, zgârciţi şi orientaţi spre acumularea de capital printr-o muncă câinească. Marile bogăţii nu s-au constituit timp de generaţii, ci în câţiva ani, peste noapte. Nu prin acumulare treptată, ci prin „mari lovituri" în relaţia cu statul. Corupţia a fost mecanismul cel mai uşor de constituire a marilor bogăţii. Noua clasă de capitalişti nu au provenit din sfera producţiei propriu-zise, ci mai ales din speculaţiile cu statul. Competenţa vitală a ei nu era de a organiza procesul de producţie, ci de a identifica şi fructifica oportunităţile de câştig în relaţiile cu statul. Nu este exagerat a conclude: competenţa necesară a constituirii noii clase de capitalişti era capacitatea de a utiliza tehnici ale corupţiei.

Teoria lui Marx a capitalismului se fonda pe analiza mecanismului exploatării directe a muncitorului de către capitalistul angajator. Statul capitalist avea în această relaţie doar rolul de mediator. Modelul lui Marx, produs de capitalismul secolului al XIX-lea, este nerelevant pentru societăţile în tranziţie. Plasându-ne în aceeaşi paradigmă, în tranziţie exploatarea directă este înlocuită într-o măsură importantă cu formele indirecte de exploatare prin intermediul statului, în profitul *noii clase neofeudale*. Noua bogăţie nu creşte în virtutea utilizării profitabile economic a capitalului, ci cu accesul la resursele statului.

Priviți din această perspectivă, cei 25 de ani ai tranziției prezintă succesiunea mecanismelor de exploatare a bogăției publice. Epuizarea unor mecanisme a generat presiunea de a identifica noi resurse și noi mecanisme de exploatare a bogăției publice.

Câștigul ușor nu a încurajat acumularea de capital productiv, ci investiții speculative și o creștere explozivă a consumului ostentativ. Noii bogați au fost tentați, în primul rând, de speculațiile imobiliare sau de eficientizarea corupției. Bogăția acumulată nu s-a convertit în economie eficientă, ci în capacitate de a exploata eficient statul. Noii îmbogățiți nu au fost capitaliști în sensul clasic al cuvântului, ci bogați risipitori mai mult în stilul feudalismului.

Toleranța la privatizarea „oricum" a fost inevitabil însoțită și de toleranța la îmbogățirea „oricum". Deși exisă o lege a controlului bogățiilor care nu pot fi justificate, asemenea cazuri, în întreaga tranziție, pot fi numărate pe degete.

Efectul pervers al îmbogățirii rapide a fost *creșterea vulnerabilității*, nu numai morale, ci mai ales legale, a modului în care s-au produs noile bogății.

Privatizarea nu a creat un solid capital național. Statisticile actuale indică faptul că întreprinderile economice importante nu au capital național, ci străin.[18]

Noii îmbogățiți fără efort, peste noapte, nu aveau motivarea și competența „muncii" încrâncenate a capitalistului clasic, ci competența în nerespectarea legilor.

La clasa capitaliștilor s-au adăugat *capitaliștii de stat*: managerii întreprinderilor de stat. Ei nu dețin în proprietate capital, dar obțin administrarea capitalului de stat, beneficiind de o largă libertate. Capitaliștii de stat utilizează poziția lor pentru a dobândi proprietate din exploatarea capitalului de sat și, în plus, dețin informații și poziții-cheie în procesul de privatizare. Capitaliștii de stat nu au protestat la distrugerea rapidă a economiei de sat, pentru că ei au profitat de aceasta și rapid s-au integrat în clasa capitaliștilor.

Privatizarea și retrocedarea au sărăcit statul, iar populația nu a avut niciun beneficiu, ci a suportat costul social al acestui transfer de proprietate.

Noua clasă politică

Noii oameni politici au intrat în sistemul politic cu o poziție economică fragilă. Ca toți ceilalți cetățeni, ei erau relativ săraci, lipsiți de o bogăție semnificativă. Ca toți ceilalți funcționari publici, și ei sunt salariați. Deși cu salarii ceva mai mari, veniturile lor sunt modeste în raport cu marile profituri obținute din procesul privatizării și din afacerile cu statul. În plus, dacă pierd pozițiile politice, ei se confruntă cu riscul de a trebui să caute alte locuri de muncă salariale, inevitabil cu venituri mai mici, și, de ce nu, posibil să treacă chiar în șomaj. În final, actualii oameni politici vor deveni pensionarii de mâine, cu pensii modeste.[19]

În sistemul capitalist clasic, mulți lideri politici se recrutează dintre capitaliștii din lumea economiei reale. Și chiar dacă mizează doar pe salariile din sistemul public, acestea oferă o viață confortabilă. Politica salarială de la începutul tranziției până în prezent nu le-a îmbunătățit oamenilor politici poziția economică. Salariile miniștrilor și ale celor care ocupă

[18] Iulian Stănescu, *Puterea politică în România. De la comunism la noul capitalism (1989-2014)* (București: Pro Universitaria, 2014), pp. 223-228.

[19] O hartă de o culoare impresionantă a vieții politice românești, a se vedea Vasile Dâncu, *Triburile. O patologie a politicii românești de la Revoluție la Generația Facebook* (Cluj: Editura Școala Ardeleană, 2015).

poziţii importante în sistemul public sunt relativ modeste. Ele nu puteau să ducă la acumularea unei bogăţii semnificative. Din poziţii politice importante, legal oamenii politici nu pleacă mai bogaţi. Oamenii politici din capitalismul cu tradiţie aveau oportunităţi de a se angaja şi în economia reală, obţinând acolo resurse importante, evitând afacerile cu statul. Ca toţi ceilalţi membri ai comunităţii, şi oamenii politici pot deveni capitalişti, înfiinţând întreprinderi private, dar să evite afacerile cu statul, care sunt cele mai profitabile.

Pe de altă parte însă, oamenii politici, prin poziţia lor, se confruntă cu o explozie a oportunităţilor de îmbogăţire pe căi la marginea legii sau chiar ilegale. Poziţia oamenilor politici este, în tranziţie, extrem de vulnerabilă, pândiţi de o mulţime de tentaţii, în condiţiile în care controlul statului este minimal.

Paradoxul poziţiei politice în tranziţie este că, deşi deţin puterea de a controla resursele enorme ale bogăţiei publice, spre deosebire de noua clasă de capitalişti în constituire, accesul lor la aceste resurse este restricţionat. Statul mic şi tolerant a făcut şi mai tentate oportunităţile de îmbogăţire dincolo de lege. Corupţia trebuie considerată ca un efect structural inevitabil al fragilităţii economice a politicienilor.

Formularea lui Ion Iliescu – *„sărac, dar cinstit"* – nu o interpretez doar ca pe un program moral personal. Cred că era şi o constatare „sociologică" îngrijorătoare a situaţiei vulnerabile a omului politic. Visul moral că omul intră sărac în politică, se mulţumeşte cu venituri relativ modeste, dar transferă către alţii bogăţia publică şi iese din politică tot sărac, sociologic este nerealizat. Nu toţi, dar majoritatea oamenilor politici au devenit bogaţi exercitând funcţii politice. În contextul tranziţiei, clasa politică nu a rămas săracă, dar cinstită, ci bogată, şi acum suntem şocaţi de mulţimea persoanelor politice importante acuzate de corupţie, cu riscul de a petrece ani buni în închisoare.

Moral şi legal, orice act de încălcare a legii este rezultatul unei opţiuni libere şi deci implică responsabilitatea autorului. Sociologic, probabilitatea acestor acte este determinată însă de contextul social.

Problema fundamentală a tranziţiei este *accesul la resursele publice*. Procesul tranziţiei le-a atribuit oamenilor politici o poziţie privilegiată de putere socială şi politică. Împreună cu noii capitalişti, cu funcţionarii publici superiori şi managerii întreprinderilor de stat, ei tind să formeze o coaliţie social-economică şi politică, controlând pârghiile de putere ale statului. În această coaliţie sunt atrase şi persoane din sistemele controlului statului: justiţie, poliţie, securitate. Această coaliţie de interese deţine în perioada tranziţiei o poziţie privilegiată de putere, deasupra „societăţii civile".

Coaliţia politică a puterii are un caracter difuz, din ea nefăcând parte obligatoriu toţi membrii grupurilor menţionate. Sunt, desigur, oameni politici, funcţionari superiori, manageri de întreprinderi, judecători care, credincioşi valorilor profesiei şi poziţiei lor administrative şi politice, nu aderă la comunitatea informală de interese în exploatarea ilegală a resurselor publice.

Critica superficială a tranziţiei tinde să atribuie clasei politice responsabilitatea a tot ce se întâmplă „rău" în această perioadă. Eticheta de corupţie este forma de atribuire nu structurală, ci moral-individuală a responsabilităţii tranziţiei. Se invocă în mod curent, ca o soluţie la actualul sistem corupt, *reforma clasei politice*. Soluţia nu stă însă în iluzoria reformare a

clasei politice, ci în schimbări de strategie de finalizare a tranziţiei. Moral oamenii politici sunt vinovaţi. Din altă perspectivă, ei au fost instrumentele şi produsul unei strategii de tranziţie.

Criza finală a tranziţiei / criza statului neofeudal

La criza economică şi socială a tranziţiei se adaugă şi o accentuare a crizei statului neofeudal. Ajuns la vârfuri greu de imaginat, statul neofeudal a devenit un blocaj al funcţionării ţării. Criza statului neofeudal a luat forma exploziei în conştiinţa publică a *corupţiei*. Şi Occidentul devine, cu multă întârziere, îngrijorat de haosul corupţiei care creează probleme şi funcţionării UE şi pentru investitorii străini.

Inevitabil, statul neofeudal se apropie de propria criză finală: resursele exploatabile ale statului se apropie de epuizare; populaţia sărăcită suportă tot mai greu sistemul şi, inevitabil, se va revolta într-o formă sau alta. Noua clasă capitalistă, care deţine noua bogăţie, probează a avea o capacitate redusă de a o transforma în investiţie productivă.

Statul neofeudal conţine în el însuşi un mecanism de amplificare continuă a sa, fiind incapabil de a-şi frâna tendinţa de creştere canceroasă. Epuizând resursele de exploatare, el se angajează într-un proces de autodistrugere. Economia românească însăşi, confruntată cu o criză cronică, produce o societate epuizată, incapabilă de a mai oferi resurse de exploatare neofeudală.

Predicţia făcută la începutul anului 2012[20] privind iminenţa declanşării crizei finale a tranziţiei, pare a fi confirmată de actualele evenimente. Dar lupta împotriva corupţiei riscă să fie utilizată mai mult pentru a masca criza mai profundă a întregului proces de tranziţie, plasând întreaga responsabilitate asupra unor indivizi.

Cred că am ajuns deja într-un punct de atât de profund al crizei, încât sunt necesare o ruptură de continuitate şi o schimbare a trendului. Se produce, sperăm, o radicalizare şi a forţelor politice active, care va fi motivată de misiunea istorică de repunere a României pe un alt drum. Alternativa este o ieşire târâtă din criză, cu mici modificări adaptative, insuficient de profunde, care inevitabil va duce la un stat sărac într-o societate tot mai săracă. Sau vom avea capacitatea şi voinţa de a înţelege natura crizei cu care ne confruntăm şi să adoptăm un program de ieşire constructivă din criză. Istoria va răspunde la această întrebare.

Am depăşit deja tranziţia sau mai avem ceva de făcut pentru finalizarea ei?

Problema actuală a României nu este, decât superficial, cea a corupţiei, ci a concepţiei însăşi a tranziţiei.

În urmă cu 25 de ani eram entuziaşti să intrăm în tranziţie. Acum, aşteptăm să ieşim odată din ea. Devine legitim să ne întrebăm: *când se va termina tranziţia*?

Răspunsul la întrebare ar putea avea în vedere *realizarea obiectivelor tranziţiei*. Dar devine tot mai neclar care sunt obiectivele tranziţiei şi cât de corect au fost ele formulate.

---

[20] Cătălin Zamfir, "O analiză critică a tranziţiei II. România în ianuarie 2012 - Către ce ne îndreptăm?", *Sociologie Românească*, XI, no. 2, (2013), pp. 3-27.

Un prieten din Republica Moldova, când l-am întrebat ce cred moldovenii despre finalizarea tranziţiei, a formulat un criteriu care la început m-a şocat: *tranziţia se va termina când nimic nu va mai fi de furat*.

Dacă facem abstracţie de formularea morală negativă, am putea fi de acord asupra sensului: *privatizarea totală*, un transfer complet din proprietatea publică în proprietatea privată. Cu legalitatea e însă o problemă. Factorii politici au presupus mereu că privatizarea a fost realizată legal. Opinia publică a avut o altă părere: legalitatea a fost manipulată şi foarte adesea încălcată. Acum, după 25 de ani, au explodat marile cazuri de privatizare ilegală, de corupţie. Acum, estimarea curentă în conştiinţa colectivă că privatizarea a fost în mare măsură un furt, nu numai moral, dar şi legal, pare a fi confirmată. Ceea ce surprinde este o altă faţetă a corupţiei/ilegalităţii care a caracterizat privatizarea: *toleranţa* şocantă a instituţiilor publice faţă de amploarea ilegalităţilor. Cum explicăm acest *fapt social*? Teoria mea este că *în politica privatizării prioritatea absolută a fost privatizarea rapidă, „făcută oricum, dar să se facă". Dacă acordam prea multă atenţie legalităţii ei, riscul era de a întârzia privatizarea.* S-a înţeles prin privatizare „oricum", chiar „pe un leu", inclusiv din punctul de vedere al raţionalităţii social-economice şi chiar al legalităţii.

Privatizarea trebuie evaluată şi din perspectiva eficienţei sale istorice: a fost ea realizată în interes colectiv, o privatizare a proprietăţii pusă la lucru mult mai eficient decât sistemul comunist, producând creştere economică şi o bunăstare net superioară, sau o privatizare grăbită, dominată de raţiuni politice confuze? În fapt, pe ansamblu ea s-a făcut prin distrugerea economiei, afectând şansele istorice viitoare.

Concluzia mea este că tranziţia, aşa cum a fost concepută, aflată în faza finalizării sale, nu oferă o bază solidă pentru dezvoltare social-economică, ci un punct prost de pornire. Deci ce este de făcut?

În 2012 România era pe marginea unei profunde crize. Iată programul preşedintelui de atunci, la o întâlnire la vârf în Germania (10 noiembrie 2011): 2012 este anul marii privatizări. Înţelegem deci că e cazul, în fine, să scăpăm *oricum* de această proprietate publică ticăloasă care ne împiedică să progresăm. Cu prilejul vizitei aproape lunare în România a reprezentantului FMI, acesta a făcut, în consens cu preşedintele Băsescu, o declaraţie uluitoare: sectorul economic public atârnă ca o piatră de moară de piciorul economiei româneşti, care, de altfel, se presupune că ar fi foarte sprinţară.

Ce mai avem de privatizat? În primul rând, *zonele de monopol de interes public*, sistemul energetic şi, mai ales, *resursele naturale ale ţării*. Mai rămân de privatizat şi serviciile sociale fundamentale, *sistemul de sănătate*, destul de avansat; *securitatea individuală,* dar şi *securitatea socială* (celebrul Pilon II al pensiilor a fost introdus clar pentru a împinge în criză Pilonul I, care este public); *educaţia* este la începutul privatizării. Mai rămâne de privatizat şi *viitorul* prin împrumuturi făcute mai mult din raţiuni politice şi mai puţin economice. Programul politic al „statului cât mai mic" este un program de privatizare a funcţiilor statului.

Este momentul să ne întrebăm: *privatizarea completă* ar asigura o dezvoltare rapidă a ţării sau ar împinge şi mai adânc România în criză? Privatizarea, aşa cum a fost făcută, ne-a aruncat deja într-o stare de *societate capitalistă subdezvoltată*. E cazul să o continuăm în aceeaşi formă?

Privatizarea completă a devenit marea dogmă a tranziţiei. În fapt, eu o suspectez că e o iluzie autojustificativă. Justificăm ineficienţa economiei actuale privatizate prin faptul că ar mai exista câteva sectoare economice publice.

Rezultatul până acum al tranziţiei este nu o ţară aflată într-o stare avansată de a deveni o ţară prosperă de tip occidental, ci o ţară sărăcită, o economie distrusă, un sistem politic şi instituţional corupt şi ineficient, un învăţământ şi un sistem sanitar supuse unui atac continuu distrugător, cu resurse de dezvoltare sever împuţinate.

Finalizarea completă a privatizării ar putea fi considerată o altă ţintă falsă care ne împiedică să explorăm problemele grave cu care ne confruntăm şi să identificăm soluţiile ieşirii din criză.

Tranziţia intră într-o criză profundă înainte de a-şi fi atins integral obiectivele.

Să meditǎm asupra unei alte formulări a problemei fundamentale a României actuale: problema noastră *nu este că avem prea puţină tranziţie, făcută prea încet sau o tranziţie încă neterminată, ci o tranziţie prost concepută. Riscul nostru actual este că vom termina în curând* ***această tranziţie*** *şi, cu siguranţă, vom fi o societate de lumea a treia, la marginea Europei; va fi deci mult mai rău dacă am continua această tranziţie. Noua şansă istorică* este să adoptăm **o altă strategie** de a ieşi din criza produsă de tranziţie.

Capitolul 2

Procesul de regionalizare - descentralizare: o analiză critică

Iulian Stănescu

Introducere

Una dintre temele prezente în atenţia opiniei publice în perioada ultimilor ani este cea a procesului de regionalizare şi descentralizare. Dincolo de apariţia diverselor dezbateri, declaraţii şi ştiri pe această temă pe fluxurile principalelor agenţii de presă şi canale media, se poate vorbi despre existenţa unor momente de interes mai ridicat. Aici regăsim, de pildă, asumarea răspunderii guvernului pe proiectul legii descentralizării din noiembrie 2013 sau decizia din ianuarie 2014 a Curţii Constituţionale prin care legea respectivă a fost declarată neconstituţională.[1]

Regionalizarea şi descentralizarea nu sunt unidimensionale, ci reprezintă subiecte complexe care pot fi abordate din numeroase perspective, precum cel al ştiinţelor juridice şi administrative, al sociologiei, ştiinţelor politice, economiei etc. Studiul de faţă propune o abordare pe trei dimensiuni, subsumate următorului set de întrebări:

1) ce presupune procesul de regionalizare – descentralizare?
2) care este relaţia dintre descentralizare şi dezvoltarea echilibrată a teritoriului? În ce măsură procesul de descentralizare din ultimii 15 ani a contribuit sau nu la reducerea decalajelor de dezvoltare dintre unităţile administrativ teritoriale ale României?
3) cum se raportează opinia publică la procesul de descentralizare?

Analiza fiecăreia dintre aceste dimensiuni impune o metodă şi date specifice. Având drept punct de plecare o serie de confuzii care au dominat dezbaterea publică, urmărim o clarificare a conţinutului politicii publice privind regionalizarea şi descentralizarea prin analiza documentelor sociale specifice la nivel de executiv şi legislativ. A doua dimensiune urmăreşte relaţia dintre descentralizare şi decalajele de dezvoltare teritoriale printr-o analiză longitudinală a indicatorilor economici şi sociali, cum ar fi veniturile şi cheltuielile publice, nivelul de dezvoltare economică exprimat prin PIB pe locuitor şi unii indicatori privind utilităţile publice de interes local la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale. A treia dimensiune surprinde perspectiva populaţiei prin analiza secundară a datelor provenite dintr-un sondaj de opinie pe tema descentralizării, efectuat la nivel naţional. Deşi prezintă interes,

[1] Capitolul reprezintă o variantă revizuită şi extinsă a studiului „Procesul de regionalizare – descentralizare: o analiză pe trei dimensiuni", publicat de autor în *Calitatea Vieţii*, XXV, no. 2, (2014), pp. 161-192. Extrase au fost publicate şi în editorialul „Descentralizarea şi decalajele teritoriale" din *Economistul*, nr. 11-12, 30 martie 2015, http://www.economistul.ro/intre-bune-intentii-si-realitati-descentralizarea-si-decalajele-teritoriale-a7829/

o analiză asupra modelelor de organizare administrativ-teritorială depăşeşte limitele prezentului studiu.

Ce presupune procesul de regionalizare – descentralizare?

Dezbaterea publică privind regionalizarea şi descentralizarea a fost şi este încă marcată de confuzie. Clarificarea acestor termeni ne va permite o mai bună înţelegere asupra a ceea ce presupune procesul în sine. Rezumându-le pe cele mai semnificative, putem vorbi despre:

1) confuzia între politica de dezvoltare regională şi (re)organizarea administrativ-teritorială a României;
2) strâns legată de cea de mai sus este confuzia creată între modelul european al regionalizării, bazat pe nomenclatorul comun al unităţilor teritoriale de statistică (NUTS), şi modelul de organizare administrativ-teritorială a fiecărui stat membru;
3) confuzia dezbaterii între întinderea şi delimitarea regiunilor, pe de o parte, versus competenţele şi atribuţiile acestora, pe de altă parte;
4) confuzia privind însăşi denumirea completă şi corectă a procesului (regionalizare – descentralizare) şi implicaţiile ce decurg din aceasta;
5) confuzia între practica descentralizării din România şi ce ar presupune o politică de dezvoltare regională.

Primele trei dintre confuziile enumerate mai sus sunt subsumate problemei caracterului regiunilor despre care se discută, respectiv dacă sunt regiuni de dezvoltare sau regiuni administrative. A patra confuzie vizează aspecte structurale, nu doar problema caracterului regiunilor. Principala sursă a acestor confuzii provine din discordanţa dintre temele din dezbatere publică şi conţinutul documentelor oficiale. Dincolo de obiectivele generale prezentate oficial, acestea cuprind şi informaţii-cheie privind conţinutul schimbărilor proiectate. Despre a patra confuzie vom putea discuta cu prilejul analizei privind relaţia dintre descentralizare şi decalajele de dezvoltare dintre judeţele României.

Regiuni de dezvoltare sau regiuni administrative?

Prima confuzie este cea dintre regiunile de dezvoltare create la finele anilor ’90 în cadrul politicii de dezvoltare regională a Uniunii Europene şi ideea introducerii în România a regiunilor administrative, ceea ce ar reprezenta o schimbare a structurii administrativ-teritoriale a ţării. Avem, aşadar, două noţiuni complet diferite. Pe de o parte, regiunile de dezvoltare existente, a căror funcţie este de a constitui cadrul instituţional pentru accesarea unei părţi substanţiale a fondurilor structurale şi de coeziune ale Uniunii Europene în România. Pe de altă parte, regiunile administrative, care presupun un nou nivel de organizare administrativ-teritorială, de sine stătător, cu atribuţii, conducere politică şi buget propriu, inclusiv aparat administrativ şi servicii publice subordonate.

A doua confuzie, strâns legată de prima, provine din suprapunerea modelului european al regionalizării cu organizarea administrativ-teritorială a României, ca stat membru al UE. Regiunile de dezvoltare au fost create pe baza nomenclatorului comun al unităţilor teritoriale de statistică (NUTS) al UE. Introducerea sistemului NUTS datează de la începutul

anilor 1970, fiind elaborat de EUROSTAT, din nevoia de a împărți a spațiul comunităților europene într-o modalitate capabilă de a produce raportări statistice comparabile și coerente la nivel regional. Altfel spus, regiunile europene sunt regiuni de raportare teritorial-statistică. Faptul că acestea se pot sau nu suprapune la nivel NUTS 2 cu regiuni administrative, în funcție de fiecare stat membru, este cu totul altceva.[2] În cazul României, actualul model de organizare administrativ-teritorială corespunde foarte bine sistemului NUTS. Județele și municipiul București fac parte din nivelul NUTS 3, iar regiunile de dezvoltare din nivelul NUTS 2, ca regiuni de raportare teritorial-statistică. Nu în ultimul rând, fiind creat pentru scopuri statistice, sistemul NUTS este unul flexibil, elocvente în acest sens fiind modificările sale succesive.[3]

Prin urmare, va trebui să vedem dacă mai degrabă documentele menționează schimbări la nivelul regiunilor de dezvoltare existente sau, dimpotrivă, prevăd schimbarea structurii administrativ-teritoriale prin introducerea unui nou nivel reprezentat de regiunile administrative.

A treia confuzie urmează natural primelor două. Dezbaterile, preponderente fiind cele din media, s-au axat pe împărțirea sau decuparea pe hartă a regiunilor și a criteriilor care ar sta la baza acestei împărțiri. Este, de departe, subiectul cel mai facil de abordat și care trezește cel mai ușor interesul opiniei publice. Ce județe vor compune regiunea X sau Y? Care vor fi denumirile regiunilor? Dar municipiile de reședință? Pe de altă parte, despre atribuțiile regiunilor, îndeosebi puterea lor financiară și relațiile față de guvern și județe, s-a discutat foarte puțin sau deloc. Observăm că a doua confuzie este subsumată primei. O discuție privind atribuțiile și relația regiunilor față de guvern conduce invariabil la întrebarea privind caracterul regiunilor: de dezvoltare sau administrative?

Ce spun documentele oficiale

Documentele oficiale în care este prezentat conținutul procesului de regionalizare-descentralizare sunt puține. Până la mijlocul anului 2015 existau patru documente pe această temă, în ordine cronologică:

1) capitolul „Dezvoltare și administrație" din programul de guvernare cu care a fost învestit guvernul la finele anului 2012;
2) Memorandumul privind adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare-descentralizare în România, adoptat de guvern în 19 februarie 2013;
3) Legea descentralizării, adoptată prin procedura asumării răspunderii guvernului în parlament, în 19 noiembrie 2013, declarată ulterior neconsituțională;
4) Strategia generală de descentralizare 2015-2016, adoptată în primăvara anului 2015.

[2] A se vedea și în Radu Dănuț Săgeată, *Modele de regionare politico-administrativă* (București: Editura Top Form, 2004), capitolul 2, *Standardizarea regională în Europa. Nomenclatorul unităților statistice (NUTS)*, pp. 18-19.

[3] În forma actuală, sistemul NUTS funcționează pe baza Regulamentului CE 1059/2003, modificat și completat prin Regulamentele CE 1888/2005, 105/2007, 176/2008.

Programul de guvernare 2013-2016 conţine un capitol despre „Regionalizare administrativă şi financiară”.[4] Ca orice document de acest tip, are un caracter mai degrabă general, dar la o lectură mai atentă apar unele elemente de conţinut semnificative. Lista obiectivelor de guvernare include unele elemente privind dezvoltarea regională, cum ar fi creşterea gradului de absorbţie a fondurilor europene – considerată însă ca obiectiv în sine – şi reducerea decalajelor de dezvoltare, atât a regiunilor de dezvoltare faţă de media europeană, cât şi a celor dintre mediul rural şi mediul urban din România. Un obiectiv distinct faţă de acestea, ocupând poziţia secundă pe lista obiectivelor, după cel referitor la fondurile europene, este cel legat de:

„reorganizarea administrativ-teritorială prin crearea cadrului instituţional pentru funcţionarea regiunilor administrativ teritoriale”.

Prin urmare, regiunile la care se face referire în proiectul de regionalizare-descentralizare sunt atât regiunile de dezvoltare existente, cât şi regiunile administrative, care ar fi introduse prin schimbarea organizării administrativ-teritoriale a României. Pentru atingerea obiectivelor de guvernare, în document există cinci direcţii de acţiune indicate, care conţin acelaşi mix privind două politici publice diferite, respectiv politica de dezvoltare regională şi cea privind reorganizarea administrativ-teritorială a ţării.

Componenta de dezvoltare regională se regăseşte în două direcţii de acţiune prin măsuri ce ţin de dezvoltarea regională în context european, respectiv: (1) reducerea decalajelor de dezvoltare dintre media europeană şi regiunile României prin creşterea gradului de absorbţie a fondurilor europene; (2) măsuri referitoare la dezvoltarea regională în context naţional, de reducere a decalajelor intra şi interregionale prin programe de investiţii diferite pentru mediul rural, oraşele mici şi mijlocii şi, respectiv, marile aglomerări urbane.

Reorganizarea administrativ-teritorială este cuprinsă în celelalte trei direcţii de acţiune, dintre care cea mai importantă poartă chiar denumirea de „Regionalizare şi descentralizare administrativă şi financiară” şi prevede următoarele:

- procesul de descentralizare trebuie să se realizeze pe trei niveluri: local (comune, oraşe, municipii), judeţean şi regional, astfel încât majoritatea serviciilor deconcentrate din judeţe să devină instituţii de interes judeţean/local în coordonarea/subordinea autorităţilor locale.
- realizarea cadrului instituţional necesar înfiinţării regiunilor teritorial-administrative.
- organizarea transferului de atribuţii şi de competenţe, între guvern, pe de o parte, şi regiuni şi judeţe, pe de altă parte, se va realiza în baza unor dezbateri publice (...).

Documentul este foarte clar în privinţa conţinutului procesului de descentralizare, respectiv trecerea majorităţii serviciilor publice din teritoriu din subordinea guvernului în subordinea consiliilor judeţene, locale sau, după caz, regionale (ce ar urma a fi înfiinţate). Documentul nu oferă o imagine clară asupra conţinutului exact al transferului de atribuţii de la guvern spre autorităţile locale de la nivel regional, judeţean şi local. În privinţa

[4] *Programul de guvernare 2013-2016*, Hotărârea Parlamentului nr. 45/21.12.2012 (Monitorul Oficial nr. 877/21.12.2012).

regionalizării, este limpede ideea introducerii unui alt nivel administrativ. În schimb, limbajul asupra atribuţiilor regiunilor este mai degrabă vag, cu generalităţi, precum faptul că se vor transfera atribuţii privind dezvoltarea economică, a infrastructurii, a fondurilor europene, amenajarea teritoriului etc. Documentul nu conţine niciun fel de informaţii cu privire la întinderea sau cuprinderea în judeţe a regiunilor administrative, nici privind raportul acestora cu regiunile de dezvoltare.

Singurele elemente concrete reies din enumerarea obiectivelor de dezvoltare regională, în fapt o listă de obiective dezirabile de investiţii (*wish list*) pentru fiecare regiune, care cuprinde: un spital regional, sistem regional de intervenţie în situaţii de urgenţă, infrastructură rutieră şi feroviară modernizată, un aeroport internaţional, un centru sportiv regional polivalent de nivel internaţional, un centru de afaceri regional, un centru cultural de nivel european etc. Toate acestea sunt relevante din trei puncte de vedere. În primul rând, conferă putere şi status poziţiei de preşedinte de consiliu regional, ca ordonator de credite responsabil pentru aceste obiective de investiţii. În al doilea rând, au un potenţial apreciabil de dinamizare a vieţii economice şi a mediului de afaceri la nivel local. În al treilea, dar nu în ultimul rând, oferă perspective de contracte publice lucrative firmelor de construcţii. Proiectele de investiţii în construcţii reprezintă unul dintre mecanismele de exploatare a bogăţiei publice din cadrul a ceea ce Cătălin Zamfir a numit „logica statului neofeudal”[5], respectiv un model de stat dominat de o coaliţie de interese a oamenilor politici, noii capitalişti, funcţionari publici superiori şi manageri ai instituţiilor de stat.

Alte direcţii de acţiune subsumate obiectivului reorganizării administrativ-teritoriale vizează restrângerea rolului şi atribuţiilor instituţiei prefectului, concomitent cu „reconsiderarea rolului şi importanţei primarului şi preşedintelui consiliului judeţean în contextul atribuţiilor şi responsabilităţilor sporite în urma procesului de descentralizare”, precum şi descentralizarea funcţiei publice, adică mutarea deciziei privind recrutarea şi promovarea candidaţilor de la corpul naţional al funcţionarilor publici către conducătorii unităţilor administrativ-teritoriale, preşedinţi de consilii judeţene sau primari.

Memorandumul adoptat de guvern la 19 februarie 2013[6] aduce câteva elemente de noutate sau, mai bine spus, de clarificare privind procesul de regionalizare – descentralizare:

- explică şi întăreşte tratarea concomitentă a două obiective – înfiinţarea regiunilor ca unităţi administrativ-teritoriale şi continuarea descentralizării – ca parte a procesului;
- menţionează trei procese administrative sau etape ale regionalizării şi descentralizării:
  1) revizuirea Constituţiei;
  2) elaborarea actului normativ privind organizarea şi funcţionarea regiunilor;
  3) elaborarea actului normativ necesar descentralizării competenţelor de la guvern către cele 3 niveluri: regiuni, judeţe şi, respectiv, municipii, oraşe şi comune.

---

[5] Cătălin Zamfir, "O analiză critică a tranziţiei II. România în ianuarie 2012 - Către ce ne îndreptăm?", *Sociologie Românească*, XI, no. 2, (2013), pp. 9-12

[6] *Memorandum privind adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare-descentralizare în România*, Guvernul României, 19 februarie 2013, www.mdrt.ro/userfiles/Regionalizare_memorandum_1902_13.doc.

Ca măsuri organizatorice, Memorandumul prevede înființarea pe lângă Ministerul Dezvoltării a Consiliului Consultativ pentru Regionalizare (CONREG), care cuprinde: (1) un grup de lucru academic; (2) un grup de lucru din demnitari și aleși locali; (3) un grup de lucru al societății civile. În paralel, pentru elaborarea cadrului normativ se înființează și un comitet tehnic interministerial pentru regionalizare – descentralizare.

Descentralizare (în principal) prin regionalizare

Confuziile privind procesul de regionalizare – descentralizare provin din ambiguitățile programului de guvernare, care utilizează termenul de regiuni atât pentru politicile de dezvoltare regională, respectiv regiunile de dezvoltare existente, cât și pentru un proiect de reorganizare administrativ-teritorială a României prin înființarea unor regiuni administrative. Aceasta înseamnă o schimbare a organizării administrative a statului român de la trei la patru niveluri: (1) central; (2) regional; (3) județean; (4) local – municipii, orașe, comune.

Termenul de regionalizare se referă exclusiv la reorganizarea administrativ-teritorială a României. În același timp, este doar parte a politicii publice de descentralizare. Prin descentralizare se urmărește transferarea majorității serviciilor publice pe care le oferă Statul Român cetățenilor săi, din subordinea guvernului în subordinea autorităților locale, fie ele județene, locale sau regionale, dacă și când acestea din urmă vor fi înființate. Denumirea completă și corectă este procesul de regionalizare – descentralizare, nu doar regionalizare, deoarece regionalizarea este doar o componentă a procesului de descentralizare, însă cu cel mai ridicat nivel de vizibilitate. Avem de-a face nu doar cu o mică deosebire semantică, ci cu însăși substanța procesului.[7]

Argumentele în favoarea regionalizării

Inițial, au fost aduse două argumente majore spre susținerea procesului de regionalizare – descentralizare: „așa ne cere Europa" și „este necesar pentru a crește capacitatea de absorbție a fondurilor europene". Ca tehnică de propagandă, prima intră în categoria transferului. Cunoscută și ca metoda asocierii sau a falsului transfer[8], propaganda de acest tip se bazează pe stimularea transferului de sentimente și asociații de la o idee, simbol sau persoană către alta. Cel mai adesea sunt folosite simboluri naționale. În acest caz, se caută legitimarea procesului de regionalizare – descentralizare prin asocierea cu Uniunea Europeană, un simbol al prosperității, păcii și Occidentului pentru mulți dintre români.

În sine, argumentul „așa ne cere Europa" are la bază un pretins temei legal în Tratatul de aderare ori o prevedere în legislația europeană, prin care România și-ar fi asumat o reorganizare administrativ-teritorială. Cum un asemenea temei nu există în fapt, întregul argument a fost ulterior abandonat. Premierul Victor Ponta a admis în luarea de cuvânt de la

---

[7] Relevantă în acest sens este și declarația vicepremierului Liviu Dragnea: „Regionalizarea fără descentralizare e nimic. Principalul motor al dezvoltării statului român e descentralizarea". Agerpres, "Dragnea: Regionalizarea nu înseamnă federalizare, dar e calea de a rupe definitiv România de comunism", 12 iulie 2013 www.agerpres.ro/politica/2013/07/12/dragnea-regionalizarea-nu-inseamna-federalizare-dar-e-calea-de-a-rupe-definitiv-romania-de-comunism-12-12-31.

[8] O explicare accesibilă a acesteia și a altor tehnici de propagandă este disponibilă în Magedah Shabo, *Techniques of propaganda and persuasion*: Prestwick House, 2011).

evenimentul de lansare a procesului de regionalizare-descentralizare de la Academia Română din 2 aprilie 2013 că:

„nu este cerută regionalizarea de Comisia Europeană sau de UE".[9]

La o săptămână după alocuţiunea premierului, europarlamentarul Iuliu Winkler adăuga:

„UE nu are niciun fel de solicitare în privinţa României în ceea ce priveşte competenţele administrative la nivelul regiunilor de dezvoltare. Aceste competenţe pot fi stabilite numai de statele membre. În cele 27 de ţări ale UE sunt atâtea modele câte ţări. UE nu are competenţe în structura administrativă a unui stat membru".[10]

Al doilea argument în favoarea regionalizării viza relaţia dintre regiuni sau regionalizare şi absorbţia fondurilor europene. Şi acest argument se bazează pe tehnica transferului, prin asocierea noţiunii de regiune administrativă, ce ţine de structura administrativ-teritorială a României, cu o cu totul altă problematică ţinând de regiunile de dezvoltare, prin care se administrează fondurile europene.[11] În realitate, este sub semnul întrebării în ce măsură se justifică afirmaţia că „este necesară regionalizarea pentru a creşte absorbţia fondurilor europene", având în vedere că slaba absorbţie derivă mai degrabă din slaba capacitate administrativă la nivel general şi incapacitatea de cofinanţare a proiectelor europene de către Ministerul de Finanţe la nivelul bugetului general consolidat şi a disponibilului din Trezorerie. În plus, cea mai ridicată rată de absorbţie a fost tocmai la Programul Operaţional Regional gestionat de Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice şi actualele regiuni de dezvoltare.

Ulterior a fost invocat şi un al treilea argument – lupta împotriva comunismului. La prima vedere, utilizarea acestui argument apare drept bizară, având în vedere că regimul comunist a încetat cu mai bine de sfert de secol în urmă, iar în prezent nimeni nu propune revenirea la vechiul regim. Şi acest argument este de ordin propagandistic, încercând să rezolve o problemă de legitimitate a proiectului prin stimularea emoţiilor de frică şi ostilitate

---

[9] Vocea României, "Alocuţiunea primului-ministru Victor Ponta la dezbaterea publică legată de procesul de regionalizare-descentralizare, organizată de Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice în parteneriat cu Academia Română", 2 aprilie 2013 http://vocea-romaniei.ro/index.php?name=News&file=print&sid=35552.

[10] Agerpres, "Europarlamentarul Iuliu Winkler: Se face o confuzie voită între politica de dezvoltare regională şi structura administrativă a ţării", 8 aprilie 2013
www.agerpres.ro/politica/2013/04/08/europarlamentarul-iuliu-winkler-se-face-o-confuzie-voita-intre-politica-de-dezvoltare-regionala-si-structura-administrativa-a-tarii-13-06-44

[11] Relevant în acest sens este şi următorul extras din discursul vicepremierului Liviu Dragnea la congresul PSD din aprilie 2013: „Chiar dacă nu va fi imediat funcţională, harta noilor regiuni va fi mai simplu de colorat, va avea acele culori europene care atrag bani de la Bruxelles. Da, facem regionalizarea pentru banii europeni şi pentru dezvoltarea echilibrată a României! O fereastră de oportunitate, poate ultima deschisă, ne ajută poate să fim europeni mai repede decât am fi vrut sau decât am fi putut. Zecile de miliarde de euro pot reprezenta un motiv serios pentru această acţiune de regionalizare". "Discurs susţinut de Liviu Dragnea în cadrul Congresului PSD din 19-20 aprilie 2013", 19 aprilie 2013 www.psd.ro/media/transcrieri/discurs-sustinut-de-liviu-dragnea-in-cadrul-congresului-psd-din-19-20-aprilie-2013

faţă de un adversar intern/extern inexistent şi prin etichetarea negativă a posibililor contestatari. Continuitatea în utilizarea argumentului este şi mai interesantă. Iniţiat de Liviu Dragnea[12], preşedinte executiv al PSD, în cadrul campaniei de promovare a procesului de descentralizare-regionalizare din 2013, după alegerile prezidenţiale din 2014 a fost preluat de adversarii politici din noul PNL şi inclus în documentul programatic pregătit pentru alegerile parlamentare 2016.[13]

Eşecul revizuirii Constituţiei şi renunţarea temporară la proiectul regionalizării

Dintre cele trei etape ale procesului de regionalizare-descentralizare menţionate în Memorandumul adoptat de guvern în februarie 2013 – (1) revizuirea Constituţiei; (2) actul normativ privind regiunile; (3) actul normativ privind descentralizarea –, numai ultimul avea să fie realizat.

Cauza constă în eşecul procesului de revizuire a Constituţiei în anul 2013, care a antrenat, cel puţin pentru o perioadă, renunţarea la proiectul regionalizării. Revizuirea Constituţiei era o necesitate din cauza faptului că Legea fundamentală stabileşte organizarea administrativ-teritorială a Statului Român. Câtă vreme noţiunea de regiune nu apare în Constituţie, nu se pot înfiinţa regiuni administrative. De altfel, singura modificare vizată presupunea introducerea cuvântului „regiune" la articolul 3 (Teritoriul), alineatul 3[14]:

„Teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în *regiuni*, comune, oraşe şi judeţe. În condiţiile legii, unele oraşe sunt declarate municipii".

Numai după revizuirea Constituţiei ar fi existat baza legală pentru adoptarea unei legi organice privind organizarea şi funcţionarea regiunilor administrative, precum şi cuprinderea acestora ca ordonatori de credite în legea bugetului pe anul 2014. În privinţa eşecului procesului de revizuire, trebuie spus că de la bun început acesta a pornit cu un calendar foarte ambiţios. Dezbaterile constituţionale precedente au durat aproape un an şi jumătate în perioada elaborării Constituţiei – din iunie 1990 până la votul final în Adunarea Constituantă din noiembrie 1991 – şi peste un an în perioada revizuirii – din iunie 2002 până în septembrie 2003, când s-a dat votul final din parlament. Calendarul proiectului de revizuire din 2014 prevedea ca, după o perioadă de dezbatere de numai câteva luni, să aibă loc votul final în parlament, urmat, în cel mult 30 de zile, de referendumul constituţional. Întreg procesul de

[12] Liviu Dragnea a prezentat regionalizarea drept „calea de a rupe definitiv România de comunism", pe considerentul că „structurile aparatului de stat păstrează în linii mari tipul «sovietic», iar au schimbat doar denumirile, dar au păstrat «arhitectura, metehnele şi mentalităţile»", cf. ———, "Dragnea: Regionalizarea nu înseamnă federalizare, dar e calea de a rupe definitiv România de comunism", 12 iulie 2013 www.agerpres.ro/politica/2013/07/12/dragnea-regionalizarea-nu-inseamna-federalizare-dar-e-calea-de-a-rupe-definitiv-romania-de-comunism-12-12-31.

[13] În programul de guvernare publicat de Partidul Naţional Liberal, "Reclădirea naţională," (2015), p. 8, se afirmă că: „Ţara nu mai poate fi aşezată după tiparele administrative din 1968. Ne asumăm reorganizarea administrativă şi regionalizarea, implicit modificarea Constituţiei (...)".

[14] Mediafax, "Comisia de revizuire a Constituţiei a introdus noţiunea "regiune" în legea fundamentală", 4 iunie 2013 www.mediafax.ro/politic/comisia-de-revizuire-a-constitutiei-a-introdus-notiunea-regiune-in-legea-fundamentala-10923857; noţiunea de regiune lipseşte din forma actuală a articolului 3 din *Constituţia României*, (Bucureşti: Best Publishing, 2003).

revizuire s-ar fi încheiat în toamna anului 2013, astfel încât să rămână timpul necesar pentru asumarea răspunderii pe legea regionalizării şi adoptarea bugetului pe anul 2014.

Chiar dacă s-ar fi respectat calendarul, rămânea problema validării referendumului de revizuire a Constituţiei, având în vedere pragul de validare de 50% din persoanele înscrise pe listele electorale permanente. Precedentele referendumuri constituţionale din 1991 şi 2003 au avut aceeaşi condiţie de validare, însă la cel din 2003 pragul de validare a fost depăşit la limită, datorită tocmai acelora care s-au prezentat la urne şi au votat împotriva revizuirii. Problema atingerii pragului de validare rezultă din scăderea în timp a participării la vot – cu excepţia alegerilor percepute ca având un grad maxim de importanţă, cum sunt alegerile prezidenţiale –, precum şi din posibilitatea ca adversarii revizuirii să facă apel la boicotarea acestuia. Experienţa referendumului pentru demiterea preşedintelui României din iulie 2012 a arătat că apelul la boicot poate fi foarte eficient în coborârea prezenţei sub limita de prezenţă de validare a referendumului de 50% din persoanele înscrise în listele electorale permanente. Nu în ultimul rând, erorile din listele electorale, cauzate de slaba capacitate administrativă, au rezultat în situaţia absurdă ca populaţia din listele electorale să crească, în timp ce populaţia României scade.[15] Ca atare, în paralel cu procesul de revizuire, a fost iniţiată o modificare a Legii referendumului, având drept obiectiv coborârea pragului de validare la o prezenţă de 30% a persoanelor din listele electorale permanente şi un vot valid din partea a 25%.

În aceste condiţii, bătălia politică din jurul revizuirii Constituţiei s-a mutat pe terenul modificării Legii referendumului, mai precis asupra constituţionalităţii acesteia. În cele din urmă, Curtea Constituţională a respins contestările succesive din partea grupurilor parlamentare PDL şi a preşedintelui Băsescu, declarând forma adoptată de parlament drept constituţională, cu menţiunea că prevederile-cheie privind coborârea pragului de validare de la o prezenţă la vot de 50% la doar 30% pot intra în vigoare numai la un an de la data publicării legii în Monitorul Oficial. Contestările succesive au reuşit însă să decaleze momentul promulgării şi al tipăririi în Monitorul Oficial, mutând termenul intrării în vigoare către 14 decembrie 2014.

Deşi comisia pentru revizuirea Constituţiei şi-a încheiat lucrările, cel puţin temporar, votul din parlament asupra proiectului de revizuire nu a mai avut loc. Prin urmare, susţinătorii proiectului de regionalizare – descentralizare s-au văzut obligaţi să renunţe la ideea înfiinţării regiunilor administrative în anul 2014, printr-o lege adoptată în cursul anului 2013.[16] În această situaţie, anul 2014 rămâne, cel mai probabil, ultimul din legislatura 2012-2016 în care se poate realiza revizuirea Constituţiei, urmată de înfiinţarea regiunilor administrative în 2015. Organizarea referendumului în 2015 prezintă la urne un risc foarte ridicat de prezenţă sub pragul de validare, iar 2016 este an electoral, când partidele vor avea

[15] Fenomenul este explicat pe larg în Traian Rotariu şi Mircea Comşa, "Câteva consideraţii statistice asupra alegerilor," în *Alegerile generale 2004: o perspectivă sociologică*, Traian Rotariu şi Mircea Comşa (coord.) (Cluj-Napoca: Eikon, 2005), pp. 27-45.

[16] A se vedea în acest sens un extras din declaraţia de presă susţinută de Liviu Dragnea la 15 iulie 2013: „Dacă Constituţia va fi modificată, eu îmi duc proiectul la capăt, dacă nu, o să-l amân", "Declaraţia de presă susţinută de vicepremierul Liviu Dragnea, preşedinte executiv al PSD, la sediul PSD", 15 iulie 2013 www.psd.ro/media/transcrieri/declaratii-de-presa-sustinute-de-vicepremierul-liviu-dragnea-presedinte-executiv-al-psd-la-sediul-psd

drept obiectiv câştigarea alegerilor şi nu revizuirea Constituţiei. Din aceste motive, suprapunerea alegerilor prezidenţiale cu referendumul constituţional reprezintă cea mai bună şansă de a asigura o prezenţă la urne peste pragul de validare. Prin decalarea termenului de intrare în vigoare a pragului de validare de 30% pentru referendumuri la 14 decembrie 2014, organizarea concomitentă a referendumului de modificare a Constituţiei cu turul I sau II al alegerilor prezidenţiale a devenit imposibilă. Ca atare, la începutul anului 2014 s-a luat decizia politică de a organiza referendumul concomitent cu singurul scrutin rămas disponibil – alegerile pentru Parlamentul European de pe 25 mai 2014.[17] Disoluţia Uniunii Social-Liberale în februarie 2014, urmată de constituirea unei noi majorităţi parlamentare, pune sub semnul întrebării organizarea unui referendum de revizuire a Constituţiei în 2014.[18] Cum noua coaliţie guvernamentală nu dispunea de o majoritate de peste două treimi în fiecare dintre cele două camere ale parlamentatului, precum avea Uniunea Social-Liberală, alianţa politică victorioasă în alegerile din decembrie 2012, este nesigură chiar şi adoptarea de către parlament a proiectului de lege constituţională cu majoritatea calificată cerută în legislatura 2012-2016.

Legea descentralizării

În condiţiile în care înfiinţarea regiunilor administrative nu a mai fost posibilă, procesul de regionalizare – descentralizare a continuat cu singura componentă rămasă posibilă în anul 2013, respectiv elaborarea actului normativ privind descentralizarea. Spre deosebire de varianta iniţială, competenţele care ar fi fost transferate de la Guvern spre regiuni au fost realocate, în cea mai mare parte, spre judeţe.

În toamna anului 2013, au avut loc discuţii la nivel de cabinet şi coaliţie guvernamentală cu privire la amplitudinea procesului de descentralizare, respectiv care dintre serviciile publice şi active din patrimoniul public (clădiri şi terenuri) aveau să fie transferate de la guvern spre autorităţile locale. Au fost vizate în principal direcţiile din teritoriu ale ministerelor şi agenţiilor naţionale, aşa-numitele servicii deconcentrate.[19] Spre deosebire de cele descentralizate – aflate în subordinea autorităţilor locale şi care au drept decident preşedintele consiliului judeţean sau primarul –, acestea se află sub coordonarea prefectului.

Unele dintre serviciile deconcentrate, precum cele din subordinea Ministerului de Finanţe şi ale Ministerului Economiei, nu au fost supuse discuţiei privind descentralizarea. În cadrul dezbaterilor la nivel guvernamental, s-a convenit ca, în cele din urmă, unele servicii,

---

[17] Agerpres, "Antonescu: Decizia USL este ca referendumul pentru revizuirea Constituţiei să aibă loc cu europarlamentarele", 13 ianuarie 2014 www.agerpres.ro/politica/2014/01/13/antonescu-decizia-usl-este-ca-referendumul-pentru-revizuirea-constitutiei-sa-aiba-loc-cu-europarlamentarele-12-11-53

[18] ---————, "Iohannis: Proiectul de Constituţie nu are nicio şansă, nu se va ajunge la referendum", 24 februarie 2014 www.agerpres.ro/politica/2014/02/24/iohannis-proiectul-de-constitutie-nu-are-nicio-sansa-nu-se-va-ajunge-la-referendum-18-30-03

[19] Cristian Andrei, "Document exclusiv. Guvernul pregăteşte marea descentralizare", *Gândul*, 30 septembrie 2013 http://www.gandul.info/politica/document-exclusiv-guvernul-pregateste-marea-descentralizare-11418809

precum componente ale poliției[20], agențiile pentru ocuparea forței de muncă, inspecția socială[21], serviciile de ambulanță[22], să nu fie supuse descentralizării. Totodată, s-a luat decizia ca proiectul de lege să fie adoptat prin procedura angajării răspunderii guvernului în fața parlamentului. Forma finală a textului de lege a inclus și amendamentele depuse de parlamentari, îndeosebi de grupurile Partidului Național Liberal, prin care o serie de servicii publice și active din patrimoniul public, cum sunt porturile fluviale, cinematografele și unele plaje turistice, nu au mai fost descentralizate. Procedura de asumare a răspunderii guvernului pentru Legea descentralizării a avut loc pe 19 noiembrie 2013.

O selecție a celor mai importante servicii publice și active care prin descentralizare trec din subordinea guvernului și ministerelor către consiliile județene sau locale este prezentată în tabelul 1. Principalele domenii supuse descentralizării sunt sănătatea, cultura, mediul, turismul, tineretul și sportul, precum și metroul din București. Zeci de mii de angajați din sectorul public vor trece în subordinea consiliilor județene, iar președinții de consilii județene vor numi persoanele cu funcție de conducere din noile structuri descentralizate. În acest sens, se poate vorbi despre o descentralizare substanțială, dar nu totală. Unele servicii publice din domeniul finanțelor publice, economiei, poliției și ordinii publice, muncii, învățământului, statisticii ș.a. rămân în subordinea ministerelor sau a agențiilor naționale și, în teritoriu, sub coordonarea prefecților.

Tabel 2.1 Servicii publice și active transferate din subordinea autorităților centrale în subordinea autorităților locale prin Legea descentralizării (selecție)

nr. crt.	se transferă prin descentralizare	persoana juridică de la care se transmite	autoritatea căreia i se transmite
1	direcțiile agricole județene, oficiile de studii pedologice și agrochimice, casa agronomului	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale	consilii județene
2	direcțiile județene pentru cultură, culte și patrimoniu cultural național	Ministerul Culturii	consilii județene
3	atribuții în domeniul turismului (autorizare, clasificare, urbanism etc.)	Ministerul Turismului	consilii județene, consilii locale
4	palatele, cluburile copiilor și elevilor, cluburile sportive școlare	Ministerul Educației	consilii județene
5	agențiile (direcțiile) județene pentru protecția mediului, laboratoare, stații meteo	Ministerul Mediului	consilii județene

[20] Mediafax, "Radu Stroe: Nu se va descentraliza Poliția Rutieră și structurile de ordine publică", 21 octombrie 2013 www.mediafax.ro/social/radu-stroe-nu-se-vor-descentraliza-politia-rutiera-si-structurile-de-ordine-publica-11544370

[21] Agerpres, "Dragnea: Decizia noastră este ca ANOFM să nu se descentralizeze", 21 octombrie 2013 www.agerpres.ro/politica/2013/10/21/dragnea-decizia-noastra-este-ca-anofm-sa-nu-se-descentralizeze-20-50-44

[22] ———, "Liviu Dragnea: Serviciile de ambulanță nu vor fi descentralizate; decizia în cadrul ordinii publice, luată în USL", 15 octombrie 2013 www.agerpres.ro/social/2013/10/15/liviu-dragnea-serviciile-de-ambulanta-nu-vor-fi-descentralizate-decizia-in-cazul-ordinii-publice-luata-in-usl-22-42-36

6	agenţiile judeţene pentru pescuit şi acvacultură	Ministerul Mediului – Agenţia Naţională pentru Pescuit şi Acvacultură	consilii judeţene
7	amenajări piscicole din proprietatea publică a statului (bălţi, heleşteie)	Ministerul Mediului – Agenţia Naţională pentru Pescuit şi Acvacultură	consilii judeţene
8	plajele cu destinaţie turistică	Ministerul Mediului – Apele Române	consilii judeţene
9	direcţiile de sănătate publică judeţene, inclusiv laboratoarele teritoriale	Ministerul Sănătăţii	consilii judeţene
10	direcţiile judeţene pentru sport şi tineret	Ministerul Tineretului şi Sportului	consilii judeţene
11	hoteluri, restaurante, baruri, tabere şi centre de agrement, baze sportive şi de agrement (nautice, patinoare, săli de sport, bazine de înot)	Ministerul Tineretului şi Sportului	consilii judeţene
12	cluburi sportive, case de cultură ale studenţilor	Ministerul Tineretului şi Sportului	consilii locale
13	Metrorex	Ministerul Transporturilor	CGMB

Sursa: proiectul de lege a descentralizării, în forma adoptată prin asumarea răspunderii guvernului

În mod similar cu Legea referendumului, legea descentralizării a fost de asemenea contestată la Curtea Constituţională de către grupurile parlamentare ale opoziţiei. Preşedintele Băsescu a anunţat că va uza şi în acest caz de prerogativa de a cere parlamentului reexaminarea legii, în cazul în care legea va trece de controlul constituţional.[23] Pe 10 ianuarie 2014, Curtea Constituţională a decis, cu unanimitate de voturi, că Legea descentralizării este neconstituţională.[24] În pofida deciziei Curţii, vicepremierul Liviu Dragnea a anunţat că nu va renunţa la descentralizare, fiind în pregătire paşii de urmat pentru modificarea legii în guvern şi parlament, în acord cu cerinţele din motivarea Curţii.[25]

După destrămarea USL şi intrarea în calendarul anului electoral 2014 – campania pentru alegerile europarlamentare în primăvară şi campania pentru alegerile prezidenţiale din vară până în decembrie, tema descentralizării a dispărut de pe agenda publică. După alegeri, Liviu Dragnea a promovat în guvern un document programatic – Strategia generală de descentralizare 2015-2016 –, menit să ofere un cadru de continuitate procesului de descentralizare, prin reluarea elementelor din Legea descentralizării într-o manieră care să acomodeze observaţiile din decizia Curţii

[23] ———, "Băsescu: Nu cred că descentralizarea trece de CCR; o voi trimite înapoi dacă ajunge la mine în faza iniţială", 10 decembrie 2013 www.agerpres.ro/politica/2013/12/10/basescu-nu-cred-ca-descentralizarea-trece-de-ccr-o-voi-trimite-inapoi-daca-ajunge-la-mine-in-faza-initiala-19-08-40

[24] ———, "Legea descentralizării este neconstituţională", www.agerpres.ro/justitie/2014/01/10/ccr-legea-descentralizarii-este-neconstitutionala-14-32-49

[25] Mediafax, "Dragnea: Nu renunţăm la descentralizare. Am pregătit paşii de urmat pentru Guvern şi Parlament", 17 ianuarie 2014 www.mediafax.ro/politic/dragnea-nu-renuntam-la-descentralizare-am-pregatit-pasii-de-urmat-pentru-guvern-si-parlament-11917743

Constituționale. Interesant, documentul nu mai face referire și la regionalizare, respectiv la schimbarea structurii administrativ-teritoriale a țării.[26]

Descentralizarea şi decalajele de dezvoltare teritoriale

Unul dintre argumentele aduse în favoarea procesului de regionalizare – descentralizare este că ar conduce la reducerea decalajelor de dezvoltare dintre diferitele zone ale țării.[27] În România, descentralizarea nu este un fenomen nou. După cum vom vedea, transferul de fonduri şi competenţe de la guvern către autorităţile administraţiei publice locale, consilii judeţene sau consilii locale reprezintă un proces de durată, început de circa 20 de ani. Pentru a pre-evalua care este potenţialul ca descentralizarea să asigure o dezvoltare echilibrată a teritoriului este firesc să ne întrebăm în ce măsură procesul de descentralizare financiară derulat până în prezent a condus sau nu la reducerea decalajelor de dezvoltare dintre judeţele României. Analiza longitudinală a indicatorilor privind nivelul de dezvoltare la nivel teritorial şi a indicatorilor privind veniturile şi cheltuielile publice, în special cele ale bugetelor locale, ne va permite să oferim o serie de răspunsuri la întrebarea de mai sus.

România inegală: două decenii de creştere a decalajelor de dezvoltare

În ultimele două decenii, România a cunoscut o creştere masivă a decalajelor de dezvoltare dintre diferitele zone ale țării.[28] Prin raportarea valorii indicatorului Produsului Intern Brut (PIB) pe locuitor la nivelul fiecărui judeţ şi, respectiv, al Municipiului Bucureşti la valoarea indicatorului PIB pe locuitor la nivel naţional se obţine un indice care permite cuantificarea poziţiei relative a nivelului de dezvoltare economică generală a fiecărei unităţi administrativ teritoriale (UAT) – cele 41 de judeţe şi Municipiul Bucureşti – faţă de nivelul general de dezvoltare economică al întregii țări. Spre exemplu, în anul 2012, pentru care sunt disponibile cele mai recente date, la o valoare a PIB pe locuitor de circa 29.745 lei preţuri curente (circa 8.500 USD, la cursul mediu anual), valoarea indicelui PIB pe locuitor la nivel naţional este de 100. Faţă de această valoare, cea mai ridicată valoare a indicelui PIB pe locuitor este de 256 în Bucureşti, respectiv de 2,56 ori peste media naţională. În schimb, cea mai scăzută valoare a indicelui PIB pe locuitor este de numai 48, adică mai puţin de jumătate din media naţională. În preţurile anului 2012, valoarea PIB pe locuitor era de 17.115 euro în Bucureşti faţă 3.187 euro în Botoşani, la o medie naţională de 6.675 euro.

---

[26] Pentru o analiză a documentului, a se vedea studiul „Descentralizarea în România. Un proiect politic tergiversat, nefinalizat sau eşuat?", al lui Cristian Anghel, din volumul de faţă.

[27] Agerpres, "Vaslui: Liviu Dragnea susţine necesitatea regionalizării, în vederea reducerii decalajelor economice", 7 aprilie 2013 www.agerpres.ro/regionalizare-2013/2013/04/07/vaslui-liviu-dragnea-sustine-necesitatea-regionalizarii-in-vederea-reducerii-decalajelor-economice-16-18-34

[28] Asupra acestui subiect a se vedea şi Traian Rotariu, "Disparităţile teritoriale," în *Riscuri şi inechităţi sociale în România*, Marian Preda (coord.) (Bucureşti: Comisia prezidenţială pentru analiza riscurilor sociale şi demografice, 2009), pp. 293-309, Ioan Mărginean, "Profiluri teritoriale ale calităţii vieţii la nivel naţional şi regional," în *Profiluri teritoriale ale calităţii vieţii în România*, Ioan Mărginean (coord.) (Bucureşti: Editura Academiei Române, 2013) şi Flavius Mihalache, "Diferenţieri în nivelul de dezvoltare socio-economică a zonelor rurale din România," în *Profiluri teritoriale ale calităţii vieţii în România*, Ioan Mărginean (coord.) (Bucureşti: Editura Academiei Române, 2013).

Creşterea masivă a decalajelor de dezvoltare între diferitele zone ale ţării poate fi ilustrată şi în alt mod. Între 1995 – anul în care măsurarea PIB la nivel de judeţ s-a introdus în statistica teritorială a României – şi 2012, 32 dintre cele 42 de UAT au înregistrat o scădere a PIB pe locuitor, raportat de media naţională. Doar un grup restrâns de 10 UAT a înregistrat o creştere, din acesta făcând parte, în ordine descrescătoare, următoarele: Bucureşti, Ilfov, Cluj, Timiş, Sibiu, Gorj, Hunedoara, Braşov, Alba şi Caraş-Severin.

Creşterea decalajelor de dezvoltare între 1995 şi 2012 – perioada pentru care sunt disponibile date statistice la data efectuării analizei de faţă, în 2015 – poate fi urmărită şi prin indicatori ai dispersiei setului de date privind indicele PIB pe locuitor (vezi tabel 2). În cei 16 ani, raportul dintre valoarea maximă şi cea minimă a PIB pe locuitor la nivelul UAT urcă de la 2,4 la 5,4 (cu un maxim de 6,3 în 2012). În teritoriu, aceasta se transpune într-o creştere maximă a PIB pe locuitor în Bucureşti de la 150% la 256% faţă de media naţională (100%) şi o scădere maximă a PIB pe locuitor în judeţul Ialomiţa de la 122% la 68%. Raportul dintre decila 10 şi decila 1, respectiv dintre cele mai prospere 4 UAT după PIB pe locuitor şi cele mai sărace 4 UAT, indică o dinamică similară. Dacă în 1995, primul grup avea un PIB pe locuitor aproape dublu faţă de al doilea, în 2012 acesta este de 3,1 ori mai mare. O imagine sintetică este oferită şi de indicatorii statistici al dispersiei. Abaterea standard a indicelui PI/locuitor la nivel de UAT creşte de la 17,9 în 1995 la 35,5 în 2012, iar coeficientul de variaţie urcă de la 319 la 1.263.

Tabel 2.2 Indicatori privind decalajele de dezvoltare dintre judeţe şi bugetele locale 1995-2012

indicator		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PIB/locuitor	max/min	2,4	2,4	2,5	3,1	3,5	4,8	4,0	4,2	3,9	4,1
PIB/locuitor	D10/D1	1,9	1,9	2,1	2,2	2,4	2,8	2,5	2,8	2,8	2,7
PIB/locuitor	S80/S20	1,7	1,8	1,9	2,0	2,2	2,4	2,2	2,4	2,4	2,3
variaţie		319	346	410	517	630	876	739	869	842	827
abatere standard		17,9	18,6	20,3	22,7	25,1	29,6	27,2	29,5	29,0	28,8
bugete locale	% PIB	4,5	4,5	4,1	3,6	4,0	4,1	6,0	6,1	6,5	6,3
bugete locale	% BGC	13,0	13,5	12,0	9,3	10,9	11,7	18,1	18,9	20,5	20,1
indicator		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
PIB/locuitor	max/min	5,1	4,8	5,3	5,6	5,4	5,7	6,3	5,4		
PIB/locuitor	D10/D1	3,3	3,4	3,5	3,4	3,3	3,4	3,4	3,1		
PIB/locuitor	S80/S20	2,7	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7		
variaţie		1.123	1.216	1.238	1.404	1.297	1.117	1.252	1.263		
abatere standard		33,5	34,9	35,2	37,5	36,0	33,4	35,4	35,5		
bugete locale	% PIB	6,5	7,4	8,2	8,2	8,2	7,7	7,8	7,8	7,4	
bugete locale	% BGC	20,9	22,5	24,9	22,3	21,3	20,4	21,4	22,3	22,0	

Notă:
PIB/locuitor max/min – raportul dintre valoarea maximă şi cea minimă a PIB/locuitor la nivel judeţean din anul respectiv;

PIB/locuitor D10/D1 – raportul dintre valoarea decilei 10 (cele 4 unităţi administrativ-teritoriale cu cel mai ridicat PIB/locuitor) şi a decilei 1 (cele 4 unităţi administrativ-teritoriale cu cel mai redus PIB/locuitor) din anul respectiv PIB/locuitor;
S80/S20 – raportul dintre valoarea chintilei 5 (cele 8 unităţi administrativ teritoriale cu cel mai ridicat PIB/locuitor) şi a chintilei 1 (cele 8 unităţi administrativ-teritoriale cu cel mai redus PIB/locuitor) din anul respectiv;
variaţie – media pătratică în mărime absolută a valorilor indicelui PIB/locuitor înregistrate faţă de media aritmetică;
abaterea standard – abaterea în mărime absolută a valorilor indicelui PIB/locuitor faţă de media aritmetică;
BGC – bugetul general consolidat, care reuneşte bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale şi fondurile extrabugetare.

Sursa datelor: prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României

Descentralizarea financiară – factor accelerator al creşterii decalajelor

Dacă dinamica decalajelor de dezvoltare între judeţele României prezintă o creştere masivă între 1995-2011, este interesant de văzut care este şi dinamica bugetelor locale în acelaşi interval de timp. Procesul de descentralizare, inclusiv componenta financiară, a cunoscut mai multe etape prin care au crescut, în mod gradual, competenţele şi bugetele administrate de autorităţile locale. O periodizare a acestui proces, propusă de Tudorel, Profiroiu şi Turturean[29], are la bază modificări succesive ale cadrului juridic – Legea finanţelor publice locale, Legea administraţiei publice locale, Legea privind descentralizarea etc. Îndeosebi începând cu anul 2001, se remarcă o creştere a ponderii bugetelor locale în PIB şi în bugetul general consolidat (vezi tabelul 2). O importanţă deosebită în acest sens au avut modificările legislative succesive privind Legea finanţelor publice locale din 1998 şi 2000, prin care bugetele locale au ajuns la aproape o cincime din totalul cheltuielilor publice din România, şi cele din 2003, 2006 şi 2010, în urma cărora ponderea acestora a atins circa un sfert, ceea ce reprezintă mai mult decât o dublare în termeni relativi a bugetelor locale între 1995 şi 2011.

Creşterea bugetelor locale este puternic corelată cu adâncirea decalajelor teritoriale de dezvoltare (figura 2.1). Pe măsură ce alocările prin bugetele locale sporesc, pe atât cresc şi decalajele de dezvoltare economică între judeţe. Între 1995 şi 2012, coeficientul de corelaţie[30] ϱ între ponderea în PIB a bugetelor locale şi decalajul de dezvoltare între judeţe exprimat prin raportul între decila 1 şi decila 10 – cele mai prospere 4 UAT, respectiv cele mai puţin prospere 4 UAT – este de 0,90, iar valoarea coeficientului de determinare[31] ϱ^2 este de 0,81.

---

[29] Andrei Tudorel, Marius Profiroiu şi Mihai Turturean, "Reforma administraţiei publice locale. Cazul României", *Theoretical and Applied Economics*, 497, no. 2, (2006), pp. 55-64.

[30] Coeficientul de corelaţie ϱ (pentru întreaga populaţie) sau r (pentru un eşantion aleatoriu) măsoară intensitatea relaţiei liniare dintre două variabile şi poate avea valori între -1 şi 1; valoarea 1 indică o asociere (corelaţie) liniară pozitivă perfectă, valoarea -1 arată o asociere liniară negativă perfectă; valoarea nulă indică lipsa de asociere.

[31] Coeficientul de determinare ϱ^2 (pentru întreaga populaţie) sau r^2 (pentru un eşantion aleatoriu) indică procentajul variaţiei explicate din totalul variaţiei, cu alte cuvinte, cât din variaţia variabilei dependente, în cazul nostru, creşterea decalajelor de dezvoltare, poate fi explicată prin relaţia liniară

Observăm că numărul de serii anuale (18) este relativ redus, ceea ce, într-o oarecare măsură, creşte valoarea coeficienţilor de corelaţie şi determinare. Desigur, creşterea decalajelor teritoriale este determinată de mai mulţi factori ce ţin, în primul rând, de structura şi amplitudinea activităţii economice la nivel general şi în teritoriu. La rândul lor, aceşti factori se reflectă în valoarea încasărilor fiscale şi deci a alocărilor la bugetele locale. Cu alte cuvinte, corelaţia cu creşterea bugetelor locale are la bază şi dinamica altor factori cauzali, structurali, ce acţionează în direcţia intensificării decalajelor de dezvoltare. Ceea ce putem însă afirma, pe baza unei serii de date pe 15 ani, este că *descentralizarea financiară*, respectiv sporirea bugetelor locale, *nu conduce la scăderea decalajelor economice între diferitele zone ale ţării*.

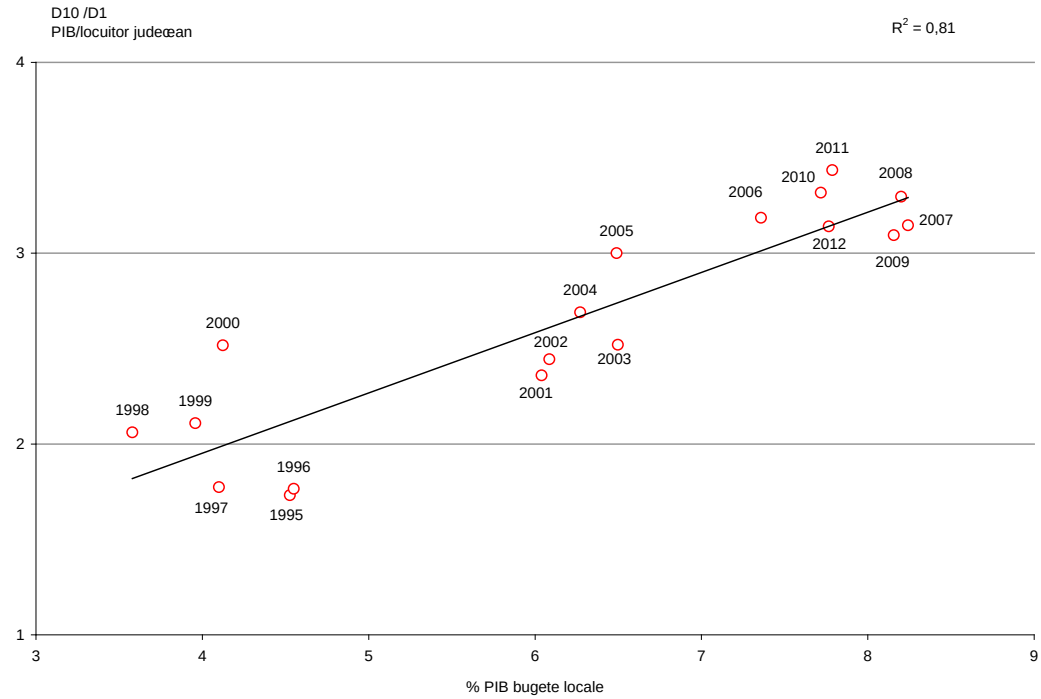


Figura 2.1 Corelaţia între ponderea în PIB a bugetelor locale 1995-2011 şi creşterea inegalităţilor economice dintre UAT (judeţe, Municipiul Bucureşti)

Notă:

PIB/locuitor D10/D1 – raportul dintre valoarea decilei 10 (cele 4 unităţi administrativ-teritoriale cu cel mai ridicat PIB/locuitor) şi a decilei 1 (cele 4 unităţi administrativ-teritoriale cu cel mai redus PIB/locuitor) din anul respectiv PIB/locuitor;

Sursa datelor: prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României

de corelaţie cu variabila independentă, respectiv ponderea în PIB a bugetelor locale; se calculează ca pătrat al coeficientului de corelaţie.

Tabel 2.3 Coeficienţi de corelaţie şi determinare între suma cheltuită prin bugetele locale pe locuitor şi indicele PIB pe locuitor 1999-2012

an	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ϱ	0,81	0,89	0,87	0,92	0,91	0,92	0,89
ϱ^2	0,65	0,79	0,76	0,84	0,84	0,84	0,80
an	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ϱ	0,88	0,92	0,93	0,93	0,87	0,84	0,81
ϱ^2	0,78	0,84	0,86	0,87	0,77	0,71	0,65

Sursa datelor: prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României

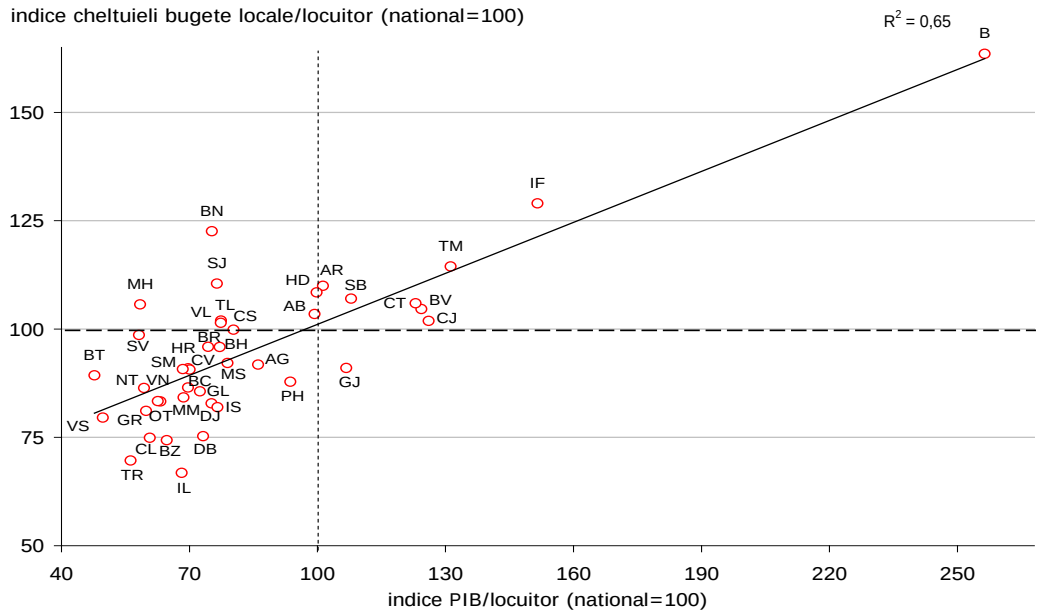
Având în vedere că cele două procese – creşterea decalajelor de dezvoltare şi descentralizarea –sunt concomitente şi puternic corelate, ne putem întreba în ce măsură cuantumul bugetelor locale la nivel judeţean ţine – sau nu – cont de disparităţile de dezvoltare în creştere. Sumele cheltuite pe locuitor din bugetele locale – consilii judeţene şi cel al Municipiului Bucureşti (CGMB), respectiv consilii locale – sunt puternic corelate cu valoarea PIB pe locuitor (vezi tabel 3). Nivelurile coeficienţilor de corelaţie şi determinare sunt ridicate atât pentru fiecare an în parte, cât şi pentru întreg setul de date (ϱ=0,84; ϱ^2=0,77), care cuprinde nu mai puţin de 588 de observaţii reprezentând dinamica a 42 UAT timp de 14 ani. Fenomenul este relativ uşor de explicat, având în vedere că cea mai mare parte a veniturilor la bugetele locale nu o reprezintă taxele şi impozitele locale – de regulă, impozite reale, pe proprietate (locuinţe, maşini, utilaje) –, ci cote defalcate din încasările la nivel de UAT din TVA şi impozitul pe venitul persoanelor fizice.[32] *Din acest motiv, bugetele locale acţionează ca un accelerator al decalajelor de dezvoltare teritoriale.*

Pentru a acţiona ca o frână, în sensul reducerii decalajelor prin politica de dezvoltare regională, ar fi necesar un mecanism cu totul diferit, prin care fonduri de la centru fie pot fi accesate pe bază de competiţie de proiecte de către zonele mai puţin dezvoltate, fie fac parte dintr-un program de investiţii ţintit către zonele mai puţin dezvoltate. De altfel, după un asemenea mecanism funcţionează şi fondurile structurale şi de coeziune ale Uniunii Europene. Din contribuţiile statelor membre, care totalizează circa 1% din PIB al UE, sunt susţinute politicile de dezvoltare regională prin care se alocă fonduri către regiunile de tip NUTS II, cunoscute la noi ca regiuni de dezvoltare, care au un nivel al PIB pe locuitor de sub 75% din media UE. Obiectivul general este reducerea decalajelor de dezvoltare dintre aceste regiuni puţin dezvoltate şi media la nivelul UE pentru regiunile de tip NUTS II.[33]

[32] Dragoş Dragoman, "Regional Inequalities, Decentralisation and the Performance of Local Governments in Post-Communist Romania", *Local Government Studies*, 37, no. 6, (2011), pp. 654-655.

[33] A se vedea şi capitolul *Dezvoltarea regională în context european*.

Figura 2.2 Corelaţia dintre indicele PIB pe locuitor şi indicele cheltuielilor bugetelor locale pe locuitor la nivel judeţean în anul 2012

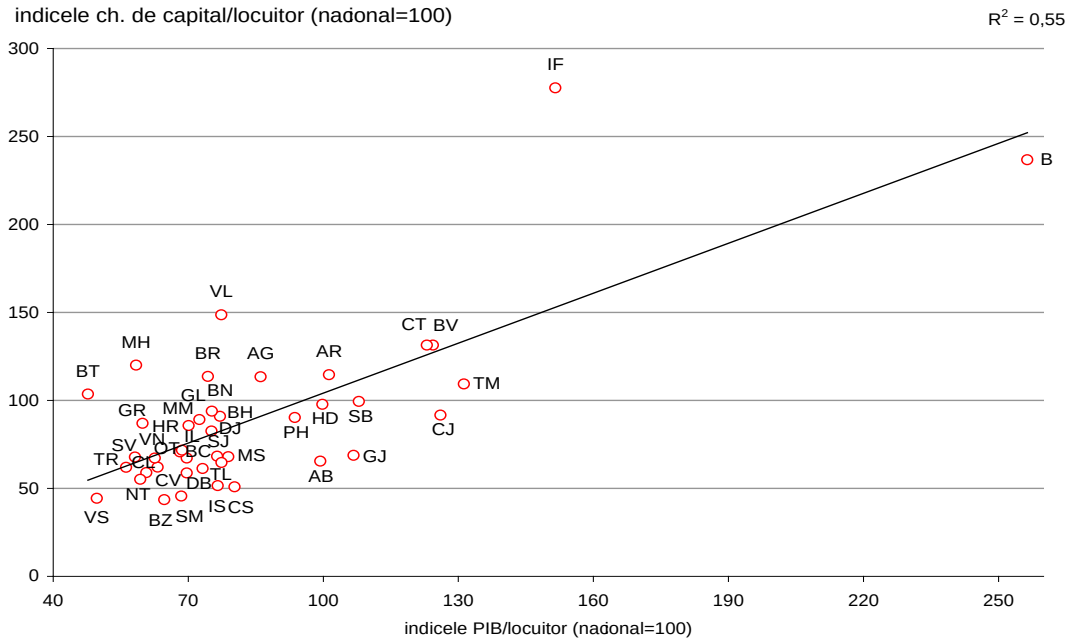


Sursa datelor: prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României

În anul 2012, pentru care sunt disponibile cele mai recente date la momentul analizei de faţă, relaţia dintre valoarea PIB pe locuitor şi alocările prin bugetele locale în lei pe locuitor prezintă un nivel foarte ridicat de covariaţie (figura 2.2). Dintre UAT în care PIB pe locuitor este mai ridicat decât media naţională, numai judeţul Gorj are alocări prin bugetele locale sub media naţională. Pentru un alt grup – Arad, Sibiu, Braşov, Constanţa, Cluj, Timiş şi în special Bucureşti şi Ilfov, unde valoarea PIB pe locuitor este mult mai ridicată decât media naţională –, alocările prin bugetele locale sunt, de asemenea, cu mult peste media naţională. Observăm că în aceste cazuri, cu excepţia judeţului Ilfov, care prin proximitatea faţă de Bucureşti constituie un caz aparte, apar UAT cu mari aglomerări urbane, ceea ce este de aşteptat, având în vedere corelaţia dintre urbanizare şi nivelul general de dezvoltare economică. Un alt grup numeric semnificativ este constituit din judeţe al căror PIB pe locuitor este mai mic decât media naţională, dar în care alocările prin bugetele locale pe locuitor sunt cel puţin la nivelul mediei naţionale: Alba, Bistriţa-Năsăud, Caraş-Severin, Hunedoara, Mehedinţi, Sălaj şi Vâlcea. Doar pentru aceste cazuri se poate afirma că bugetele locale au un potenţial de a acţiona, într-o oarecare măsură, în sensul unui mecanism de dezvoltare regională şi reducere a decalajelor economice dintre judeţe. La polul opus, cele mai multe dintre judeţele României se află în situaţia de a avea un nivel de dezvoltare sub media naţională şi un nivel al alocărilor bugetare de asemenea sub media naţională. În cazul acestor judeţe, bugetele locale contribuie la adâncirea decalajelor de dezvoltare.

Una dintre cele mai importante categorii de cheltuieli publice este cea a cheltuielilor de capital, respectiv sume alocate pentru investiţii în infrastructura de interes local de utilităţi publice (drumuri, apă, canalizare) sau de tip social (şcoli, grădiniţe, spitale, dispensare, reabilitarea termică a locuinţelor). Din această perspectivă, investiţiile reprezintă o variabilă-cheie în reducerea decalajelor de dezvoltare. Şi în această privinţă, descentralizarea financiară acţionează ca un accelerator al decalajelor de dezvoltare. Se observă o corelaţie de intensitate medie spre mare între cuantumul cheltuielilor de capital pe locuitor ale bugetelor locale şi nivelul general de dezvoltare economică la nivelul fiecărei UAT. [34] Altfel spus, zonele mai prospere tind, în linii mari, să aibă şi investiţii mai mari, stare de fapt care amplifică decalajele. În special zona Bucureşti-Ilfov se detaşează net de restul ţării.[35] Situaţia generală este similară cu cea a cheltuielilor bugetelor locale pe locuitor: cea mai mare parte a UAT-urilor se găsesc în situaţia de a fi sub media naţională atât ca nivel de dezvoltare, cât şi în privinţa bugetului de investiţii pe locuitor (figura 2.3).

Figura 2.3 Relaţia dintre indicele PIB/locuitor şi indicele cheltuieli de capital pe locuitor la nivel de UAT în anul 2012



Sursa datelor: prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României

[34] Coeficientul de corelaţie dintre indicele PIB pe locuitor la nivel de UAT şi indicele cheltuielilor de capital pe locuitor la nivel de UAT pentru anul 2012 are valoarea de 0,74, iar coeficientul de determinare 0,54.

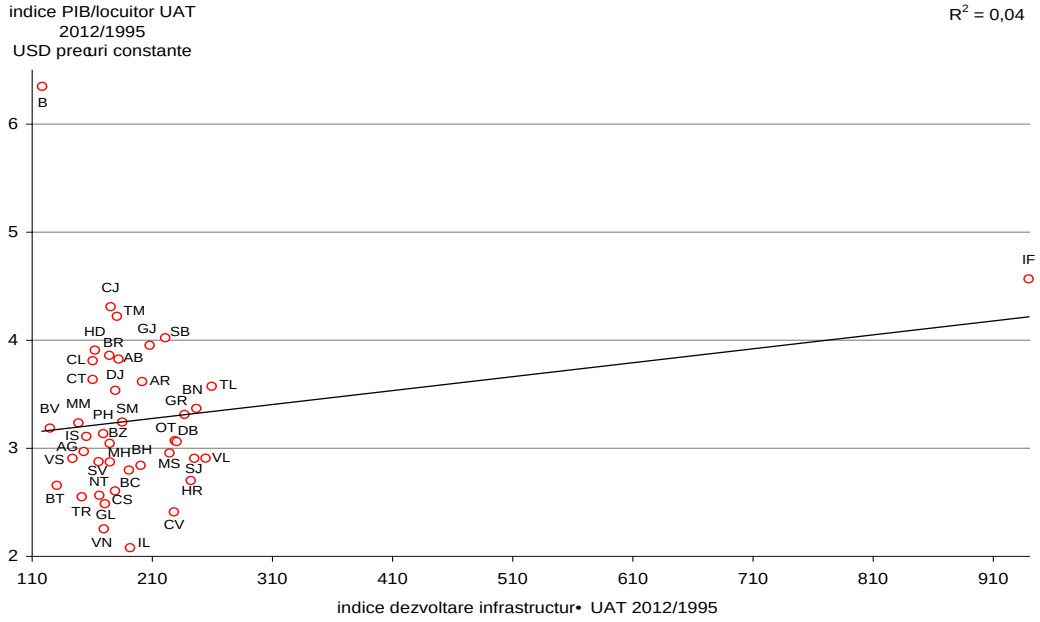
[35] În anul 2012, au fost alocaţi, în medie, 373 de lei pe locuitor pentru cheltuieli de capital prin bugetele locale, cu o valoare maximă de 1.037 lei în Ilfov şi 190 lei în Buzău. În Bucureşti, investiţiile au fost de 884 lei pe locuitor. În urma Bucureşti-Ilfov se află, la mare distanţă, Vâlcea, cu 555 lei pe locuitor.

Investiţiile în infrastructura la nivel local, impact foarte redus asupra creşterii economice

Creşterea bugetelor locale din ultimii 15 ani a avut totuşi şi un efect pozitiv, care se reflectă în calitatea vieţii, respectiv dezvoltarea infrastructurii la nivel local – reţele de apă, canalizare şi drumuri orăşeneşti modernizate. Acest fapt este prea puţin cunoscut şi reprezintă o realizare certă a ultimilor două decenii.

Faţă de 1990, dezvoltarea infrastructurii locale este masivă. Indicele compozit al unor indicatori specifici – lungimea totală a reţelei de distribuţie a apei potabile, lungimea totală simplă a reţelei de canalizare şi lungimea străzilor orăşeneşti modernizate – prezintă o creştere generalizată de peste 100% în mai bine de jumătate dintre UAT. Pe de altă parte, acest fapt nu este corelat cu gradul general de dezvoltare economică. Altfel spus, investiţiile financiare considerabile în reţelele de apă, canalizare şi drumurile orăşeneşti nu îşi găsesc un corespondent în nivelul PIB pe locuitor (vezi figura 3). Mai puţin de 5% din variaţia PIB pe locuitor sunt explicabile prin efectul de antrenare în economie prin investiţiile în infrastructură la nivel local, ceea ce reprezintă o valoare foarte scăzută.

Figura 2.4 Relaţia dintre dinamica indicelui PIB pe locuitor la nivel de UAT (USD, preţuri constante) şi a indicelui de dezvoltare a infrastructurii judeţene (1995-2012)



Notă privind datele din figura 3:

PIB/locuitor judeţean 2011/1995 – dinamica indicelui PIB/locuitor la nivel judeţean între 1995 şi 2011, 1995 = 100;

indice dezvoltare infrastructură judeţeană 2011/1995 – dinamica indicelui de dezvoltare a infrastructurii locale (apă, canalizare, drumuri modernizate) între 1995 şi 2011, 1995 = 100;

Sursa datelor: prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României

Structura relativă a cheltuielilor de capital – investiţiile – din bugetul general consolidat indică o creştere a bugetelor locale de la ceva mai mult de un sfert în 2006 la circa jumătate în ultimii ani. Ca urmare a descentralizării financiare, România a investit în infrastructura la nivel local cu rezultate cuantificabile în termeni de racordare a populaţiei la reţelele de apă, canalizare şi asfaltarea de drumuri orăşeneşti. Preţul plătit pentru aceste investiţii a constat în reducerea cheltuielilor de capital disponibile pentru marile proiecte de infrastructură (sistemul feroviar, autostrăzi, drumuri naţionale) şi sistemul energetic, precum şi limitarea cheltuielilor sociale spre ultimele locuri din Uniunea Europeană.[36]

O altă constatare în privinţa structurii relative a cheltuielilor de capital priveşte gradul în care acestea contribuie la creşterea sau scăderea decalajelor de dezvoltare. Cum, după cum am văzut, cheltuielile de capital la nivel local tind să adâncească decalajele, ponderea ridicată a acestora este de natură să limiteze orice efect de reducere a decalajelor din partea altor categorii de cheltuieli de capital (CNADNR, bugetul de stat).

În fine, o altă observaţie ţine de efectul pe care îl pot avea cheltuielile de capital, având în vedere volumul acestora raportat la scara întregii economii. Într-o primă fază, politica economică generală de austeritate, iniţiată în 2010, s-a axat pe cheltuielile salariale şi social-culturale. După ce în anul 2012 a fost atinsă limita maximă suportabilă politic şi social a ceea ce se poate obţine ca tăieri bugetare, continuarea reducerii deficitului (aşa-numita consolidare fiscală) a însemnat tăieri în zona cheltuielilor de capital, singura rămasă neatinsă.[37] Altfel spus, prin însăşi mărimea lor diminuată, ca pondere în PIB, cheltuielile de capital nu pot oferi o premisă serioasă de reducere a decalajelor de dezvoltare în profil teritorial.

Tabel 2.4 Structura relativă a cheltuielilor de capital din bugetul general consolidat

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
buget de stat	46,1	28,9	24,3	13,7	15,6	16,6	10,9	13,7	16,6
bugete locale	28,5	48,2	56,5	49,3	53,1	45,8	52,7	46,7	53,3
CNADNR	12,5	14,0	15,0	23,8	26,0	30,0	28,6	34,6	22,5
altele	12,9	8,9	4,2	13,2	5,3	7,6	7,7	5,0	7,5
total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
pondere PIB	3,7	3,5	4,5	4,4	3,7	4,2	3,3	2,3	2,5

Sursa datelor: Buletinul Ministerului Finanţelor Publice

Descentralizarea ca factor în balanţa puterilor centrală şi locală

O consecinţă a descentralizării este accentuarea în timp a unui dezechilibru instituţional între autorităţile publice centrale şi cele locale în ceea ce priveşte veniturile şi cheltuielile publice. Sursa acestui dezechilibru provine, aşa cum am amintit şi în rândurile de mai sus, din faptul că cea mai mare parte a veniturilor autorităţilor locale nu provine din impozite şi taxe locale pe care acestea le colectează, ci din cote defalcate ale unor impozite şi

[36] Cătălin Zamfir (coord.). *România: răspunsuri la criză* (Bucureşti: ICCV, 2011), pp. 16-21.

[37] Iulian Stănescu, *Puterea politică în România. De la comunism la noul capitalism (1989-2014)* (Bucureşti: Pro Universitaria, 2014), pp. 205-215.

taxe colectate de autoritățile centrale prin direcțiile teritoriale ale Agenției Naționale de Administrație Fiscală din subordinea Ministerului Finanțelor Publice. Urmarea practică este că autoritățile locale sunt mai degrabă în situația de a administra bugete pe partea de cheltuieli, fără a avea și răspunderea colectării resurselor pe partea de venituri. Fenomenul a fost adâncit în timp, când, prin etapele succesive de descentralizare, a avut loc o creștere semnificativă a bugetelor autorităților locale, în termeni absoluți și relativi, pe componenta de cheltuieli, fără a avea însă și o creștere similară pe componenta de venituri proprii (altele decât cotele defalcate). Această practică influențează modul în care decidenții de la nivelul autorităților locale își proiectează și execută bugetul de care dispun. De aici și problema stării de insolvență cu care s-au confruntat unele autorități locale, care au acumulat un volum mare de arierate față de furnizorii de bunuri, servicii și lucrări. Ca răspuns la această stare de fapt și la cerința FMI[38], guvernul a și adoptat Ordonanța de Urgență 46 din 2013, privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale.[39]

Tabel 2.5 Veniturile proprii în bugetele locale

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
venituri proprii în total venituri bugete locale	%	18,3	16,6	17,0	14,9	14,6	15,8	17,3	17,2	18,2	16,6
venituri proprii, inclusiv cote defalcate, în total venituri locale	%	44,8	43,9	47,1	47,1	48,7	48,5	49,2	47,7	48,7	44,6
venituri totale bugete locale	% PIB	6,7	8,0	8,8	8,5	8,5	8,2	7,9	7,6	7,5	8,0
venituri publice totale	% PIB	30,3	31,0	30,6	32,0	30,7	31,6	32,1	32,4	31	31,9

Surse: prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României 2006-2014, datele MDRAP privind bugetele locale www.dpfbl.mdrap.ro/sit_ven_si_chelt_uat.html

Dezechilibrul instituțional bazat pe relația asimetrică în ceea ce privește colectarea și repartiția fondurilor publice între autoritățile publice centrale și cele locale are consecințe de profunzime, structurale, asupra balanței puterii reale din interiorul statului român, rezultând un rol mult mai accentuat al autorităților locale în detrimentul autorităților centrale. În cazul descentralizării financiare, se ridică întrebarea în ce măsură apare și *o problemă de reprezentativitate democratică*: puterea asupra componentei de venituri revine parlamentului și

[38] FMI, *Romania: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, International Monetary Fund, 2012, www.imf.org/external/np/loi/2012/rou/091212.pdf.

[39] În urma unei analize a prevederilor legii, Petru Filip și Bogdan Radu consideră că „procedurile pentru recuperarea datoriilor (...) sunt dificile, costisitoare, îndelungate și impredictibile, care pot fi considerate, la un anumit moment, ineficiente". Cf. Petru Filip și Bogdan Radu, "Insolvency of the Romanian administrative - territorial units. Novelty and challenge for the public administration", *Procedia Economics and Finance*, 22, no., (2015), p. 34.

guvernului, rezultate în urma alegerilor legislative, în timp ce puterea asupra componentei de cheltuieli este exercitată de consiliile județene și locale, rezultate din alegerile locale. Ponderea veniturilor proprii, percepute chiar de către autoritățile locale (în principal taxe pe proprietate), în total venituri publice reprezintă circa 4%. Dacă se adaugă și veniturile din cotele defalcate din impozitul de venit, tot nu se depășește 50% (tabel 5).[40] În același timp, bugetele locale, prin procesul de descentralizare, au ajuns să reprezinte circa jumătate din cheltuielile de capital și un sfert din totalul cheltuielilor publice (tabele 2 și 4). Ponderea crescândă a bugetelor locale, ca rezultat al descentralizării financiare, pune sub semnul întrebării ceea ce Marc Bloch arăta a fi „elementul esențial al supremației statului – resurse financiare incomparabil mai mari decât cele ale unei persoane private sau ale unei comunități".[41] Prin descentralizarea financiară a scăzut ponderea bugetului de stat în bugetul general consolidat pe partea de cheltuieli, în special cheltuieli de capital. În timp, efectul nescontat a fost de a potența construirea unor poli de putere la nivel local, cu potențial de „feudalizare" și de apariție a unor „tendințe centrifuge" în interiorul statului.[42]

Perspectiva populației asupra descentralizării

În cele de mai sus, procesul de regionalizare – descentralizare a fost analizat pe două dimensiuni: conținutul politicilor publice și, respectiv, efectele în timp ale descentralizării asupra decalajelor de dezvoltare la nivel teritorial. A treia dimensiune privește perspectiva populației asupra regionalizării și descentralizării, surprinsă prin intermediul unui sondaj de opinie la nivel național. Un prim punct de interes în acest sens este notorietatea, gradul în care proiectul de descentralizare este cunoscut publicului larg. Atitudinea de acord sau dezacord față de proiectul de lege și principalele sale dispoziții prezintă o relevanță evidentă. În plus față de acestea, este interesant de analizat și care sunt opiniile cetățenilor asupra unor posibile efecte ale descentralizării și asupra unor teme conexe precum regionalizarea, statul centralizat și puterea președinților de consilii județene. Datele empirice cuprinse în această analiză provin dintr-un sondaj de opinie realizat de Centrul de Cercetări și Studii Cantitative și Calitative (CCSCC) pe un eșantion probabilist, multistadial, stratificat, cu un volum de 1.189 de subiecți, reprezentativ pentru populația adultă a României. La un grad de încredere de 95%, eșantionul prezintă o marjă de eroare maxim admisă de +/- 2,85%. Baza de eșantionare a fost reprezentată de listele de abonați de telefonie fixă și mobilă. Interviurile au fost realizate telefonic prin selecția asistată de calculator (metoda CATI). Perioada de culegere a datelor a fost 27-30 noiembrie 2013. Nu s-au efectuat ponderări asupra bazei de date.

---

[40] Ponderea veniturilor proprii, inclusiv cotele defalcate din impozitul pe venitul persoanelor fizice, este natural mai ridicată în UAT cu un număr ridicat de salariați, între 50-60% în Timiș, Cluj, Constanța, Brașov etc. și chiar peste 80% în București, conform datelor Ministerului Dezvoltării Regionale.

[41] Marc Bloch, *Feudal Society* (Chicago: Univ. of Chicago Press, 1961), p. 422.

[42] Potențialul de feudalizare și apariția tendințelor centrifuge apar drept cauză și consecință a eșecului în menținerea controlului de către autoritatea centrală asupra taxării și birocrației, cf. David Lockwood, "Social Integration and System Integration," în *Explorations in Social Change*, George K. Zollschan și Walter Hirsch (coord.) (Boston: Houghton, 1964), p. 254.

Notorietatea procesului de descentralizare

În ciuda rundelor succesive de dezbateri organizate în cursul anului 2013 de promotorii procesului de regionalizare – descentralizare, în special Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, doar ceva mai mult de jumătate dintre cetăţeni (54%) s-au declarat informaţi despre existenţa unui proiect de lege la finele lunii noiembrie a aceluiaşi an (tabel 5). Persoanele mai puţin informate aparţin categoriilor sociale fie mai puţin interesate de ştiri despre politică, fie cu acces mai redus la informaţie, nivel de educaţie mai scăzut şi mai sărace. Aici regăsim mai mult de jumătate dintre persoanele sub 35 de ani (53%), rezidenţii din mediul rural (50,2%), dintre cei cu studii elementare sau fără şcoală (61,4%), persoanele casnice (61%) şi cei care declară că veniturile nu le ajung nici pentru strictul necesar (51,3%). În acelaşi timp, mai puţin de jumătate dintre femei aveau cunoştinţă despre proiectul de lege, faţă de aproape 60% dintre bărbaţi.

Tabel 2.6 Notorietatea procesului de descentralizare

	da (%)	nu (%)
Dvs. sunteţi informat sau nu sunteţi informat privind proiectul legii descentralizării iniţiat de actualul Guvern?	53,9	46,1
Marţi, 19 noiembrie, Guvernul şi-a asumat răspunderea în faţa Parlamentului pe proiectul legii descentralizării. Dvs. sunteţi informat sau nu sunteţi informat despre acest lucru?	43,5	56,5

Sursa datelor: sondaj de opinie CCSCC, perioada de culegere a datelor 27-30 noiembrie 2013

La o săptămână de la momentul în care guvernul şi-a asumat răspunderea în parlament pe Legea descentralizării, mai puţin de jumătate dintre români (43,5%) erau informaţi asupra acestui eveniment. Gradul de informare variază în funcţie de factorii uzuali în asemenea situaţii, respectiv nivelul de educaţie şi de bunăstare, accesul la informaţie şi vârsta. Mai mult de jumătate dintre românii cu studii superioare, dintre cei care îşi permit cumpărarea unor obiecte mai scumpe sau au tot ce le trebuie, care sunt de vârstă activă (35-49 ani) şi se pot conecta la Internet şi prin telefonul mobil, intră în categoria celor informaţi. Cu toate acestea, circa o treime din cei care au auzit despre proiectul de lege nu erau la curent cu asumarea răspunderii.

Atitudine conformist-pozitivă faţă de Legea descentralizării

Nu se poate vorbi despre existenţa unui curent majoritar în opinia publică asupra Legii descentralizării. Aproape un sfert din cetăţeni nu ştiu sau nu îşi dau seama dacă legea reprezintă mai degrabă o măsură bună sau mai degrabă o măsură proastă. Trecând la cei care îşi exprimă o opinie, mai puţin de jumătate dintre români (48,4%) cred că descentralizarea este mai degrabă o măsură bună, iar mai mult de un sfert consideră că este mai degrabă o măsură proastă. Raportul dintre curentul de opinie favorabil şi cel nefavorabil este de aproape 1,8 la 1 şi se regăseşte în toate mediile şi straturile sociale.

Tabel 2.7 Perspectiva populației față de proiectul de lege al descentralizării

Prin proiectul de descentralizare, Guvernul aduce modificări în domenii precum sănătatea, agricultura, mediul, învățământul preuniversitar, cultura, tineretul și sportul, precum și turismul, acestea urmând să treacă din subordinea ministerelor în cea a autorităților locale, consilii județene sau locale. În opinia dvs., descentralizarea este mai degrabă o măsură bună sau mai degrabă o măsură proastă?	(%)
este mai degrabă o măsură bună	48,4
este mai degrabă o măsură proastă	27,4
nu știu, nu îmi dau seama	24,2

Sursa datelor: sondaj de opinie CCSCC, perioada de culegere a datelor 27-30 noiembrie 2013

Opinia față de proiectul de lege este influențată în sens pozitiv de nivelul de informare. În cazul celor informați, care au auzit de proiectul de lege sau sunt la curent cu asumarea, ponderea celor care afirmă că este o măsură mai degrabă bună formează o majoritate (55%). Cei care cred că este o măsură mai degrabă proastă continuă să reprezinte o minoritate substanțială (28%), iar ponderea celor fără opinie scade la circa unu din șase (aproape 17%). Este posibil ca termenul în sine de „descentralizare" să aibă preponderent asocieri pozitive sau cel puțin să nu aibă preponderent unele negative, astfel încât să poată conduce la o atitudine pozitiv-conformistă. Chiar și printre cei neinformați, care nu au auzit de proiectul descentralizării sau de asumare, curentul principal este unul favorabil (circa 42%). Ponderea celor care nu au încă o opinie este ceva mai ridicată – o treime din total.

Dincolo de atitudinea generală favorabilă sau nefavorabilă Legii descentralizării, este interesant de văzut și care sunt opțiunile românilor asupra principalelor prevederi ale legii. Chestionarul a inclus o întrebare compusă cuprinzând o listă de servicii publice, iar respondenții au fost rugați să menționeze preferința subordonării acestora autorităților centrale sau autorităților locale. Întrebarea a fost plasată în chestionar înaintea oricăror altora referitoare la subiectul descentralizării, pentru a nu influența răspunsurile. În plus față de serviciile publice incluse în lege, a fost testat și învățământul preuniversitar.

Tabel 2.8 Opțiuni privind subordonarea unor servicii publice

Am să vă citesc o listă de servicii publice. Pentru fiecare dintre ele, vă rog să îmi spuneți dacă ar fi mai bine să fie în subordinea miniștrilor și a guvernului sau în subordinea autorităților locale.	în subordinea ministerelor	în subordinea CJ/CGMB	NS
direcțiile agricole județene	19,6	64,5	15,9
direcțiile județene pentru sport și tineret	24,1	57,4	18,5
agențiile județene pentru protecția mediului	25,0	55,7	19,3
direcțiile de sănătate publică județene	30,6	51,9	17,5
direcțiile județene pentru cultură și patrimoniu național	32,0	47,7	20,3
rețeaua de învățământ preșcolar, școlile și liceele	34,1	47,7	18,2

Sursa datelor: sondaj de opinie CCSCC, perioada de culegere a datelor 27-30 noiembrie 2013

Curentul de opinie dominant este destul de clar (tabel 7): cei mai mulţi dintre români optează pentru subordonarea faţă de autorităţile locale, cu o pondere variabilă de la majoritate de aproape două treimi în cazul direcţiilor agricole până la pluralităţi aflate uşor sub pragul de 50% în cazul direcţiilor de cultură şi a învăţământului preuniversitar. Nu există surse de variaţie statistic semnificative la nivelul variabilelor socio-demografice. În acest caz, o ipoteză de lucru ţine de rolul cuvântului „judeţean", prin care este fixată structura cognitivă a întrebării. Cei mai mulţi dintre oameni resimt un oarecare ataşament faţă de judeţul lor, ca atribut al propriei identităţi. Totodată, judeţul este un element reprezentativ, chiar şi la un nivel mai larg, al comunităţii în care trăiesc. În aceste condiţii, funcţionarea unor direcţii judeţene în subordonarea autorităţilor locale şi nu a ministerelor de la Bucureşti ar apărea drept un fapt firesc. Ca atare, chiar şi aproape 60% din cei care cred că Legea descentralizării este o măsură mai degrabă proastă se pronunţă în favoarea subordonării direcţiilor agricole judeţene faţă de autorităţile locale, pondere care scade la 40,5% în cazul învăţământului preuniversitar.

Importanţa prezenţei cuvântului „judeţean" este subliniată şi de particularităţile celor două variante de răspuns cu cea mai scăzută pondere a celor care optează în favoarea subordonării serviciilor publice faţă de autorităţile locale. În cazul direcţiilor judeţene pentru cultură şi patrimoniu, apare un cuvânt cu rezonanţă puternică, la un nivel ierarhic superior judeţului – „naţional" –, în timp ce varianta de răspuns referitoare la învăţământul preuniversitar este singura din care lipseşte cuvântul „judeţean". Desigur, explorarea în profunzime a ipotezei potrivit căreia prezenţa cuvântului „judeţean" reprezintă un anumit mod de fixare a discuţiei ca structură cognitivă (framing), cu efect favorabil descentralizării, presupune o cercetare calitativă de tip focus-grup.

Mesaje pro şi contra descentralizării

O cale pentru a explora cât de amplu este suportul opiniei publice faţă de descentralizare constă în testarea unor mesaje pro şi contra faţă de tema în cauză. Faţă de analizele uzuale, care au drept obiect identificarea unui model bazat pe variabile socio-demografice, dar cu putere explicativă redusă, acest tip de analiză urmăreşte măsura în care anumite narative şi structuri cognitive (*frames*) influenţează într-o direcţie sau alta suportul opiniei publice.

Importanţa narativelor şi a structurilor cognitive în viaţa socială cotidiană a fost sesizată de Erving Goffman prin teoria sa asupra instituţiilor şi rolurilor sociale.[43] Structurile cognitive presupun un set de roluri, relaţiile dintre acestea şi scenarii de interacţiune, care ghidează interacţiunea socială. Descoperiri de dată mai recentă din cadrul neurologiei, între care se disting cele ale lui Joseph LeDeux[44], şi din ştiinţele cognitive[45] au făcut posibilă observarea structurilor cognitive la nivel neuronal. Funcţionarea narativelor şi a structurilor

[43] Erving Goffman, *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience* (New York: Harper and Row, 1974)

[44] Joseph LeDoux, "Sensory systems and emotion: A model of affective processing", *Integrative psychiatry*, 4, no. 4, (1986), pp. 237-244, ———, "Brain mechanisms of emotion and emotional learning", *Current opinion in neurobiology*, 2, no. 2, (1992), pp. 191-197.

[45] George Lakoff, *The political mind* (New York: Penguin, 2008)

cognitive depinde de reţelele de asociere preexistente, activate prin utilizarea unor anumite cuvinte. Experimente şi analize clinice realizate, între alţii, de Drew Westen au arătat modul în care, prin reţelele de asociere, sunt declanşate procese emoţionale de care subiecţii nu sunt conştienţi, dar care le influenţează acţiunea şi modul de gândire[46]. Rolul-cheie pe care îl deţin cuvintele în formarea şi activarea reţelelor de asociere a fost evidenţiat de Frank Luntz prin remarca „nu este ceea ce spunem, ci ceea ce oamenii aud".[47] Altfel spus, oamenii activează reţelele de asocieri prin prisma emoţiilor, experienţelor precedente şi chiar a ideilor preconcepute pe care le au.

Setul de mesaje favorabile descentralizării a fost construit pe aserţiuni ce prezintă avantajele sau urmările dezirabile economico-sociale şi democratice: creşterea nivelului de trai al populaţiei şi reducerea inegalităţilor economice dintre diferitele zone ale ţării, respectiv aducerea deciziilor mai aproape de cetăţean. Setul de mesaje nefavorabile a avut la bază tema corupţiei, ilustrată prin metafora baronilor locali, inclusiv prin compararea puterii actualilor preşedinţi de consilii judeţene cu foştii prim-secretari din perioada comunistă. În plus faţă de aceste două teme, au fost testate şi mesaje pe tema regionalizării şi a statului centralizat (vezi tabelele 8 şi 9).

Tabel 2.9 Opinii privind efectele descentralizării

Credeţi că descentralizarea, prin trecerea unor atribuţii şi competenţe de la ministere la preşedinţii consiliilor judeţene şi la primari, va conduce la...	sigur da	probabil da	probabil nu	sigur nu
creşterea puterii şi influenţei baronilor locali	57,7	27,4	6,5	8,4
creşterea corupţiei	54,5	21,3	13,5	10,7
reducerea inegalităţilor economice între diferitele zone ale ţării	31,8	25,0	15,6	27,6
aducerea deciziilor mai aproape de cetăţean	28,2	27,2	13,3	31,3
creşterea nivelului de trai al populaţiei	18,6	24,5	17,5	39,4

Sursa datelor: sondaj de opinie CCSCC, perioada de culegere a datelor 27-30 noiembrie 2013

Rezultatele testării arată că mesajele în favoarea descentralizării au avut rezultate rezonabil de bune, dar cele în defavoarea descentralizării au avut rezultate şi mai bune. Contradicţia aparentă provine din sistemele de referinţă diferite, respectiv reţelele de asociere diferite, activate prin cuvintele din fiecare afirmaţie. Corelaţii semnificative statistic pe variabile socio-demografice sunt puţine şi cu putere explicativă redusă. Cel mai probabil, sursa variaţiei nu este de ordin social, ci cognitiv. Altfel spus, variabilele psiho-sociale au putere de explicare mai mare decât cele sociale.

[46] Drew Westen, *The political brain* (New York: Public Affairs, 2008)

[47] Frank Luntz, *Words that work: it's not what you say, it's what people hear* (New York: Hyperion, 2007), p. xi

Tabel 2.10 Acord sau dezacord pe teme conexe descentralizării

	acord total	acord parţial	dezacord parţial	dezacord total
prioritatea Guvernului României ar trebui să fie relansarea economiei şi locurile de muncă, nu regionalizarea sau descentralizarea	74,6	18,3	5,0	2,1
regionalizarea poate conduce la dezmembrarea României	36,1	15,3	9,5	39,1
este bine ca România să fie un stat centralizat, puternic, capabil de politici economice eficiente şi politici sociale ambiţioase	67,4	19,0	6,6	7,0
preşedinţii consiliilor judeţene sunt la fel de puternici sau chiar mai puternici decât foştii prim-secretari	49,9	22,5	11,0	16,6

Sursa datelor: sondaj de opinie CCSCC, perioada de culegere a datelor 27-30 noiembrie 2013

Vulnerabilitatea suportului pentru descentralizare în rândul opiniei publice reiese şi din alte surse. În primul rând, pentru o largă majoritate a cetăţenilor, descentralizarea şi regionalizarea nu constituie o prioritate. Principalele aşteptări faţă de guvern sunt relansarea economiei şi locurile de muncă, nu reorganizarea administrativ-teritorială. Peste 92% din români se declară în acord total sau parţial cu acest punct de vedere, inclusiv aproape 90% din cei care consideră proiectul de lege o măsură mai degrabă bună. Nici caracterul centralizat al statului, ca termen opus descentralizării, nu reprezintă o problemă pentru cetăţeni. În sine, este un termen mai degrabă abstract, care nu trezeşte reacţii la nivelul emoţiilor. Cel mai probabil, pentru cetăţeni sunt mai importante politicile economice şi sociale ale statului decât modul în care acesta este organizat.

Revenind la denumirea oficială a procesului, respectiv regionalizare – descentralizare, componenta de regionalizare se dovedea a fi, la finele anului 2013, o temă cu potenţial de polarizare a opiniei publice. Dintre toate temele şi mesajele abordate în sondajul de opinie analizat, este singura temă de acest fel. Românii sunt divizaţi relativ egal în două mari curente de opinie, unul favorabil şi altul nefavorabil regionalizării, fiecare dintre acestea atingând aproape 50% din populaţie.

Descentralizarea şi regionalizarea nu au figurat pe agenda cetăţeanului în alegerile prezidenţiale din 2014, cu toate că ambii candidaţi intraţi în turul 2, Victor Ponta şi Klaus Iohannis, au avut un capitol în propriul program prezidenţial consacrat temei în cauză. Cu toate acestea, tema „baronilor locali", situată pe versantul negativ al opiniilor faţă de descentralizare, a avut un anume rol în rezultatul final. Conform unui sondaj CCSCC din august 2014, afirmaţia că „baronii locali sunt simbolul corupţiei în România" întrunea consens social, circa 90% din respondenţi fiind de acord sau parţial de acord cu această afirmaţie. În plus, o majoritate a respondenţilor (56%) era de acord, total sau parţial, şi cu afirmaţia că „Victor Ponta este omul baronilor locali".[48] Activarea unei reţele de asocieri cu

[48] Datele provin dintr-un sondaj de opinie realizat de Centrul de Cercetări şi Studii Cantitative şi Calitative (CCSCC) pe un eşantion probabilist, multistadial, stratificat, cu un volum de 1.248 de subiecţi, reprezentativ pentru populaţia adultă a României. La un interval de încredere de 95%,

baronii locali şi, în sens larg, tema corupţiei au contribuit la deteriorarea favorabilităţii candidatului Victor Ponta. În ultima săptămână de campanie înaintea turului 2, circa 60% din români aveau o opinie negativă faţă de candidatul PSD, un nivel critic pentru şansele de succes pentru oricare candidat.[49]

Concluzii

Prezentul studiu şi-a propus să răspundă la unele întrebări legate de procesul de regionalizare – descentralizare pe trei dimensiuni: conţinutul politicilor publice, relaţia în timp dintre descentralizarea financiară şi inegalităţile de dezvoltare dintre diferitele zone ale României şi perspectiva populaţiei.

Proiectul de regionalizare – descentralizare reprezintă o nouă viziune asupra statului român şi a organizării administrativ-teritoriale, care presupune realizarea unui transfer de amploare, structural, de servicii publice, competenţe şi fonduri din subordinea autorităţilor centrale, reprezentate de guvern, ministere şi agenţii naţionale, în subordinea autorităţilor locale, respectiv consilii regionale, judeţene şi locale. Prin componenta de regionalizare, procesul necesită modificarea structurii administrativ-teritoriale a României prin înfiinţarea regiunilor administrative. Ca urmare, organizarea administrativă a Statului Român ar trece de la trei la patru niveluri: (1) central; (2) regional; (3) judeţean; (4) local. Regionalizarea înseamnă doar componenta cea mai vizibilă a unei politici publice care poate fi rezumată ca descentralizare şi prin regionalizare. Documentele de politici publice care descriu proiectul sunt puţine la număr şi oferă informaţii de volum redus, dar care permit conturarea unei imagini asupra obiectivelor şi conţinutului. Voit sau nu, dezbaterea publică a fost marcată de confuzii de termeni, în special între dezvoltarea regională şi reorganizarea administrativ-teritorială. O posibilă sursă a acestor confuzii este lipsa argumentelor în favoarea procesului. Relevant în acest sens este faptul că principalele două argumente – creşterea absorbţiei de fonduri europene şi cerinţa din partea UE – au fost abandonate chiar de promotorii procesului, fiind neîntemeiate.

Din punct de vedere legislativ, procesul implică revizuirea Constituţiei pentru a face posibilă înfiinţarea regiunilor administrative, urmat de o lege a descentralizării prin care să se realizeze transferul de atribuţii. La rândul ei, revizuirea Constituţiei nu a mai fost posibilă în 2013 din cauza disputelor privind constituţionalitatea modificării Legii referendumului. Ca atare, pentru a nu pierde şi anul 2014, s-a optat pentru trecerea directă la Legea

---

eşantionul prezenta o marjă de eroare maxim admisă de +/- 2,8%. Baza de eşantionare a fost reprezentată de listele de abonaţi de telefonie fixă şi mobilă. Interviurile au fost realizate telefonic prin selecţia asistată de calculator (metoda CATI). Perioada de culegere a datelor a fost 20-26 august 2014. Nu s-au efectuat ponderări asupra bazei de date.

[49] Datele provin dintr-un sondaj de opinie realizat de Centrul de Cercetări şi Studii Cantitative şi Calitative (CCSCC) pe un eşantion probabilist, multistadial, stratificat, cu un volum de 1.013 de subiecţi, reprezentativ pentru populaţia adultă a României. La un interval de încredere de 95%, eşantionul prezenta o marjă de eroare maxim admisă de +/- 3,1%. Baza de eşantionare a fost reprezentată de listele de abonaţi de telefonie fixă şi mobilă. Interviurile au fost realizate telefonic prin selecţia asistată de calculator (metoda CATI). Perioada de culegere a datelor a fost 7-10 noiembrie 2014. Nu s-au efectuat ponderări asupra bazei de date.

descentralizării, cu intenţia transferului de atribuţii şi active în principal către consiliile judeţene şi, secundar, către consiliile locale. Domeniile incluse în varianta finală a proiectului de lege, adoptată prin procedura asumării răspunderii guvernului în parlament, sunt sănătatea, cultura, mediul, turismul, tineretul şi sportul, precum şi metroul din Bucureşti. După ce Curtea Constituţională a declarat Legea descentralizării ca neconstituţională, promotorii procesului de descentralizare au luat decizia politică de a organiza un referendum privind revizuirea Constituţiei odată cu alegerile pentru Parlamentul European din luna mai 2014. Reuşita revizuirii ar înlătura obstacolele de natură constituţională. Totodată, 2014 reprezintă şi ultimul an din legislatura ce se încheie în 2016 în care mai este posibilă realizarea regionalizării. Destrămarea USL şi schimbarea structurii politice a majorităţii guvernamentale în februarie-martie 2014 au făcut imposibilă adoptarea de către parlament a legii de revizuire a Constituţiei, fără de care referendumul nu poate avea loc. După alegerile prezidenţiale, promotorii descentralizării de la nivelul guvernului au iniţiat o strategie privind descentralizarea pentru perioada rămasă până la încheierea legislaturii 2012-2016.

A doua dimensiune de analiză a descentralizării se referă la rezultatele observabile în urma a peste un deceniu şi jumătate de etape succesive de descentralizare. În primul rând, analiza longitudinală a pus în lumină creşterea masivă a decalajelor de dezvoltare dintre diferitele zone ale României. În al doilea rând, acest fenomen este puternic corelat cu creşterea bugetelor locale, survenită prin descentralizare. România nu este deloc un stat hipercentralizat, ci unul care a cunoscut deja o descentralizare substanţială: bugetele locale cumulează peste un sfert din bugetul general consolidat şi circa jumătate din cheltuielile de capital.

În fapt, descentralizarea constituie un factor accelerator al creşterii inegalităţilor de dezvoltare dintre unităţile administrativ-teritoriale ale României. Cauza acestui fenomen ţine de mecanismul de constituire a bugetelor locale, care aminteşte de principiul biblic „celui care are, i se va da, iar celui care nu are, i se va lua şi ceea ce are". Nivelul alocărilor bugetare pe locuitor din bugetele locale – incluzând consilii judeţene şi consilii locale – este puternic corelat cu valoarea PIB pe locuitor, fără a ţine seama de necesarul de dezvoltare al comunităţilor şi de inegalităţile economice. Acest fapt este valabil pentru fiecare an şi pentru fiecare unitate administrativ-teritorială (UAT) din perioada 1998-2012, precum şi pentru întreg setul de date, care cuprinde 588 de observaţii. Cum peste 80% din bugetele locale sunt constituite din cote defalcate din TVA şi impozitul pe venit, descentralizarea mai degrabă întăreşte tendinţa de concentrare a resurselor în marile aglomerări urbane. La nivel teritorial, aceasta înseamnă diferenţe crescânde între bugetele UAT care cuprind sau sunt apropiate de mari aglomerări urbane, precum cele din Bucureşti-Ilfov, Timiş, Cluj şi Constanţa, şi, respectiv, bugetele UAT preponderent din zone rurale, cu probleme demografice şi economice persistente. Experienţa a peste 15 ani arată că practica descentralizării din România nu are mai nimic de-a face cu principiile dezvoltării regionale. Creşterea bugetelor locale a avut însă ca efect investiţii masive în infrastructura la nivel local, cum ar fi reţelele de apă şi canalizare şi drumurile orăşeneşti. Deşi aceste investiţii conduc la creşterea calităţii vieţii locuitorilor din zonele respective, efectul de antrenare asupra întregii economii este foarte slab: mai puţin de 5% din variaţia PIB pe locuitor fiind explicabile prin această variabilă.

Prin natura sa, procesul de descentralizare ridică probleme foarte complicate ce ţin de arhitectura puterii din interiorul statului român. Prin etapele succesive de descentralizare a apărut şi s-a adâncit un dezechilibru instituţional: autorităţile centrale concentrează răspunderea pentru colectarea veniturilor publice, în timp ce autorităţile publice locale deţin un cuvânt tot mai important în privinţa deciziilor asupra cheltuielilor publice suportate din respectivele venituri. Amploarea fenomenului reiese din faptul că veniturile proprii ale bugetelor locale reprezintă circa o şesime din total venituri, restul fiind cote defalcate, în timp ce cheltuielile bugetelor locale ating un sfert din totalul cheltuielilor publice şi circa jumătate din cheltuielile de capital. Problema de reprezentativitate democratică decurge din acelaşi dezechilibru: puterea de decizie asupra veniturilor revine parlamentului şi guvernului, rezultate din alegerile legislative, iar puterea de decizie asupra cheltuielilor revine autorităţilor locale, rezultate din alegerile locale. Pe cale de consecinţă, apar schimbări fundamentale asupra modului în care cetăţenii se raportează la actorii politici de la nivel local, respectiv central. Dacă regiunile şi alte autorităţi locale vor fi principalul furnizor de servicii publice către populaţie, administrând cea mai mare parte a bugetului general centralizat care nu intră în partea de asigurări sociale şi având o relaţie instituţională directă pe linia fondurilor europene, se poate ridica întrebarea: ce sens mai are statul român?

La nivelul balanţei puterii reale, creşte rolul autorităţilor locale şi al aleşilor locali, îndeosebi preşedinţi de consilii judeţene şi primari ai municipiilor reşedinţă de judeţ, în detrimentul autorităţilor centrale, care au drept exponenţi membrii guvernului şi parlamentarii. În acest sens, descentralizarea poate fi privită şi ca un element al statului neofeudal, caracterizat de Cătălin Zamfir drept un model de organizare care „prezintă elemente structurale similare cu statul feudal clasic (o redistribuire de la masa populaţiei spre coaliţia de la vârful statului), dar în condiţiile societăţii moderne".[50]

A treia dimensiune asupra procesului de descentralizare este oferită de modul în care opinia publică se raportează la această temă. Notorietatea proiectului de lege a descentralizării este relativ modestă: la câteva săptămâni după asumarea răspunderii guvernului, ceva mai mult de jumătate dintre cetăţeni ştiau de existenţa proiectului de lege, iar ceva mai puţin de jumătate erau la curent şi cu adoptarea acestuia. Atitudinea generală a opiniei publice faţă de proiect poate fi descrisă drept conformist-pozitivă. Ceva mai puţin de jumătate dintre români cred că descentralizarea este mai degrabă o măsură bună, circa un sfert că este mai degrabă o măsură proastă, iar un alt sfert nu au un punct de vedere asupra subiectului. Cadrul cognitiv şi narativele dezbaterii privind descentralizarea influenţează semnificativ atitudinile şi opiniile cetăţenilor privind această temă. Pe fondul problemei, respectiv în subordinea cui ar fi cel mai bine să fie serviciile publice descentralizate, cuvintele „judeţean" şi „naţional" pot induce o preferinţă în favoarea autorităţilor locale sau a celor centrale.

Poate cel mai important element al perspectivei populaţiei constă în faptul că suportul în favoarea descentralizării este mai degrabă conformist şi lipsit de profunzime. Vulnerabilitatea suportului a reieşit din testarea de mesaje pro şi contra descentralizării.

[50] Cătălin Zamfir, "O analiză critică a tranziţiei II. România în ianuarie 2012 - Către ce ne îndreptăm?", *Sociologie Românească*, XI, no. 2, (2013) p. 9. A se vedea şi capitolul *O analiză critică a tranziţiei II* din prezentul volum.

Mesajele pro-descentralizare obţin rezultate rezonabil de bune, dar cele anti-descentralizare obţin rezultate şi mai bune. Sursa variaţiei răspunsurilor nu este de ordin social, ci cognitiv. Mesajele anti-descentralizare sunt construite pe narative ce conţin teme şi metafore – corupţia, baronii locali – cu puternică încărcătură emoţională. Mai mult, în cazul acestor mesaje există reţele de asociere formate în mintea multor români, care sunt doar activate. În schimb, mesajele pro-descentralizare apelează mai mult la raţional, la o judecată utilitară pe baza unor aserţiuni. Descentralizarea a avut un rol în campania electorală pentru alegerile prezidenţiale din anul 2014, dar într-un sens cu totul diferit de cel al promotorilor procesului. Candidatul care a promovat descentralizarea din postura de prim-ministru, Victor Ponta, a avut de suferit în urma activării unei reţele de asocieri pe tema corupţiei, fiind perceput de către majoritatea alegătorilor drept apropiat „baronilor locali".

Vulnerabilitatea suportului opiniei publice pentru proiectul de regionalizare – descentralizare rezultă şi din alte surse. În primul rând, pentru o largă majoritate a românilor, regionalizarea şi descentralizarea nu constituie o prioritate. Oamenii se aşteaptă din partea guvernării, în primul rând, la relansarea economiei şi crearea de locuri de muncă, nu la o reorganizare administrativ-teritorială. Pe de altă parte, subiectul regionalizării este unul cu potenţial de polarizare a opiniei publice în două curente antagonice sensibil egale. Un alt aspect relevant este că pentru români nu gradul de centralizare ar fi problematic, ci modul cum funcţionează serviciile publice pe care le furnizează statul român cetăţenilor săi.

Perspective

Rezultatul alegerilor prezidenţiale din 2014 a condus la un nou curs în privinţa procesului de regionalizare-descentralizare. O victorie a premierului Victor Ponta ar fi însemnat continuarea într-o manieră mai susţinută a proiectului iniţiat în 2013 de Liviu Dragnea, trecând peste eşecul de etapă de la Curtea Constituţională. Cel mai probabil, prevederile Legii descentralizării ar fi fost reluate prin unul sau mai multe acte normative. În cei doi ani rămaşi din legislatura 2012-2016 ar fi fost posibil şi un referendum de revizuire a Constituţiei, care să includă şi modificarea articolului 3, în sensul introducerii regiunii ca nivel de organizare administrativ-teritorială.

Alegerea lui Klaus Iohannis ca preşedinte al României a avut la bază o aspiraţie profundă, generalizată, de schimbare la nivelul întregii societăţi. În esenţă, a fost un vot de respingere a perioadei de tranziţie, faţă de funcţionarea economiei, societăţii şi a sistemului politic. Curentul de opinie anticorupţie a reprezentat doar forma cea mai vizibilă a acestei reacţii de respingere. În subsidiar, românii îşi doreau şi un model de preşedinte mai consensual.

Prin alegerea candidatului perceput ca având cele mai mari şanse să realizeze schimbarea în bine – inclusiv maniera clară a victoriei şi caracterul surprinzător –, electoratul a exercitat o presiune de jos în sus privind repunerea în discuţie a elementelor de bază ale funcţionării democraţiei în România – aşa-numitele reguli ale jocului: sistemul electoral, funcţionarea partidelor politice şi însăşi arhitectura puterii în cadrul sistemului politic, inclusiv în ceea ce priveşte raportul între centru şi teritoriu. În paralel, s-a intrat într-o etapă de maximă intensitate a luptei anticorupţie, concretizată printr-un număr ridicat de cazuri în care demnitari de la nivel local – preşedinţi de consilii judeţene şi primari – au fost anchetaţi,

arestaţi preventiv, trimişi în judecată, condamnaţi ori acuzaţi că au încălcat regimul juridic al incompatibilităţilor în 2014-2015.[51] Aceste cazuri au mărit şi mai mult presiunea pentru schimbare în interiorul sistemului. Ca atare, dacă până în 2014 tendinţa a fost spre descentralizare a puterii, de transfer de competenţe de la centru spre teritoriu, respectiv de la guvern la consilii judeţene şi locale, sfârşitul anului 2014 a adus o inversare a acestei tendinţe.

În ceea ce priveşte perspectivele procesului de regionalizare – descentralizare, distingem două perioade. Pe termen scurt, este perioada de mai puţin de doi ani rămasă din legislatura ce se încheie în 2016. Pe termen lung, vorbim despre perioada de după alegerile generale din 2016.

Asupra primei perioade, anul 2015 este singurul în care pot apărea modificări legislative de substanţă, anul 2016 fiind dominat în întregime de calendarul electoral, cu alegeri locale în prima parte şi alegeri legislative în a doua. Aşadar, anul 2015, ca an preelectoral, *este singurul în care se pot modifica regulile jocului privind funcţionarea democraţiei în România*, înţelegând prin aceasta o suită de legi privind organizarea şi funcţionarea sistemului politic. Necesitatea schimbării acestor legi derivă din înţelegerea erorilor perioadei de tranziţie, resimţite acum prin presiunea de schimbare de jos în sus exercitată de societate. De ce anul 2015 are un statut special ca fereastră de oportunitate? Deoarece anul preelectoral din următoarea legislatură, 2016-2020, este 2019, an cu alegeri europene şi prezidenţiale, în care nu va fi posibilă modificarea acestor legi. Abia în 2023, peste două cicluri electorale, va mai exista o asemenea fereastră de oportunitate. Dacă se ratează fereastra de oportunitate 2015, vom asista la o reproducere a mecanismelor şi criteriilor de selecţie specifice anilor de tranziţie, irosind şansa de schimbare oferită de alegerile prezidenţiale din 2014.

Regulile de funcţionare a democraţiei sunt cuprinse în mai multe acte normative, dintre care doar câteva sunt cele mai importante:

- legile electorale, care stabilesc sistemul electoral pentru alegerea parlamentului şi a autorităţilor publice locale (aici intră inclusiv problema votului pentru românii din afara ţării, dificil de rezolvat tehnic);
- legea partidelor politice;
- legea finanţării partidelor politice şi a campaniilor electorale, având drept obiectiv introducerea finanţării publice la o cu totul altă scară decât cea din prezent;
- legi privind organizarea, finanţarea şi funcţionarea autorităţilor publice: legea administraţiei publice locale, statului aleşilor locali, legea privind finanţele publice locale etc.

[51] Mediafax, "Analiză: "Bilanţul" penal al şefilor de CJ, tot mai consistent. Numărul celor cu dosare a urcat la 21.", 10 decembrie 2014 www.mediafax.ro/social/analiza-bilantul-penal-al-sefilor-de-cj-tot-mai-consistent-numarul-celor-cu-dosare-a-urcat-la-21-harta-judetelor-ai-caror-presedinti-de-consilii-au-avut-si-inca-au-probleme-cu-legea-foto-13714000, Agerpres, "Kovesi: Premiere DNA în 2014 - cele mai multe condamnări şi cei mai mulţi demnitari investigaţi ", 24 februarie 2015 www.agerpres.ro/justitie/2015/02/24/kovesi-premiere-dna-in-2014-cele-mai-multe-condamnari-si-cei-mai-multi-demnitari-investigati-11-24-48

Până la jumătatea anului 2015, parlamentul a adus modificări la fiecare dintre categoriile de legi de mai sus, urmând ca în partea a doua a anului să fie finalizată şi noua lege pentru alegerea parlamentului. Marea întrebare este în ce măsură şi conţinutul acestor noi legi aduce schimbări de substanţă. În această privinţă, se poate răspunde că, deşi s-au făcut anumiţi paşi, rămân foarte multe lucruri de făcut. Anumite elementele esenţiale au rămas neatinse, astfel încât cea mai mare parte din modificările aduse tind a fi doar cosmetizări. Spre exemplu, în cazul legii partidelor politice s-au relaxat simţitor condiţiile privind înfiinţarea de noi partide, dar au fost complet ignorate problemele spinoase privind democratizarea internă a partidelor, mecanismele de recrutare şi selecţie a candidaţilor, cumulul de funcţii, puterea organelor de decizie formate din membri de drept, nu aleşi – majoritatea acestora fiind şi preşedinţi de organizaţii judeţene etc.

Legea finanţării campaniilor electorale a introdus unele măsuri menite a reduce costul campaniilor electorale. Ca întotdeauna, rămâne de văzut şi care va fi rezultatul în lumea reală, reducerea costurilor de campanie fiind în genere un obiectiv dificil de realizat. În plus, legea „a realizat" dezideratul scoaterii partidelor de sub dependenţa de donatori externi prin introducerea finanţării publice. La o lectură mai atentă a legii, avem de-a face cu un artificiu. Se instituie un sistem de finanţare a partidelor prin împrumuturi de la donatori privaţi, rambursate ulterior de la buget. În această situaţie, sistemul de dependenţă a partidelor de donatori va fi menţinut, cu adăugirea că vor fi suportate costurile sistemului de către contribuabil.

În ceea ce priveşte autorităţile publice locale, schimbările au vizat legile electorale (implicit şi statutul aleşilor locali). Legile privind autorităţile publice locale nu au fost revizuite, în schimb fiind adoptat, după cum am văzut, un document programatic pentru 2015-2016. Cele două subiecte supuse dezbaterii au vizat alegerea primarilor şi a preşedinţilor de consilii judeţene. În privinţa primarilor, opţiunile au fost de a păstra sistemul introdus la alegerile din 2012 de alegere dintr-un singur tur (majoritatea simplă) sau de a reveni la sistemul utilizat la cele 5 cicluri de alegeri locale precedente de alegere în două tururi (majoritate absolută la primul tur sau cele mai multe voturi la turul 2, în care intră primii doi clasaţi din turul 1). Partizanii menţinerii sistemului dintr-un singur tur au invocat drept argumente practicabilitatea şi reducerea costurilor campaniilor electorale, incluzând aici şi costurile administrative ale organizării alegerilor. Susţinătorii revenirii la sistemul cu două tururi au adus drept argumente legitimitatea izvorâtă din mai buna reprezentativitate democratică şi angajamentul luat în faţa electoratului în 2012 de către USL, de schimbare a sistemului dintr-un singur tur, perceput a fi fost introdus unilateral de guvernul Boc pentru a maximiza şansele candidaţilor partidului aflat la guvernare la acel moment. În final, majoritatea parlamentară din jurul PSD şi-a impus opţiunea pentru rămânerea la un singur tur, cel mai probabil având aceleaşi consideraţii tactice de a maximiza numărul de primari aleşi, criticate atunci când partidul se afla în opoziţie în legislatura precedentă.

Dezbaterea privind alegerea preşedinţilor de consilii de judeţene a avut mai multă vizibilitate. Şi în acest caz, opţiunile au fost de a păstra sistemul actual (introdus în 2008), de alegere directă într-un singur tur, cu majoritate simplă, respectiv de a reveni la alegerea indirectă de către plenul consiliului judeţean, sistemul utilizat între 1992-2004. Partizanii schimbării au invocat necesitatea evidentă de a reduce concentrarea excesivă de putere de

care dispune preşedintele consiliului judeţean, ca arhetip al „baronului local" şi reprezentant în cel mai înalt grad vizibil al modelului „neofeudal".[52] La aceasta se adaugă şi costurile semnificative a peste o sută de campanii judeţene uninominale (41 de judeţe, cu 2-3 candidaturi puternice în fiecare judeţ), costuri care sunt suportate de mediul economic prin donaţii, pentru care ulterior se pot cere favoruri. Susţinătorii alegerii directe au invocat mai multe argumente, între care cel al legitimităţii democratice date de legătura directă cu alegătorii, riscul desemnării preşedinţilor ca rezultat al unei negocieri între partide şi/sau grupuri de interese, riscul recentralizării politice către preşedinţii de partide.[53] În final, au avut câştig de cauză partizanii revenirii la alegerea indirectă. Rămâne de văzut care va fi impactul acestei măsuri, câtă vreme nu se produc modificări legislative în oglindă, respectiv asupra atribuţiilor şi competenţelor preşedinţilor de consilii judeţene. Să nu uităm cu mulţi dintre cei aleşi uninominal în 2008-2012 aveau deja mandate la activ în vechiul sistem al alegerii indirecte. Deşi este relevantă modalitatea de alegere ca legitimitate şi putere relativă în sistem, importanţa funcţiei de preşedinte de consiliu judeţean derivă din atribuţiile sale, respectiv din etapele succesive de descentralizare financiară începute în 1998.

Perspectivele procesului de regionalizare – descentralizare pe termen mediu şi lung sunt legate de felul în care guvernul ales în urma alegerilor generale din 2016 şi majoritatea parlamentară din legislatura 2016-2020 se vor raporta la acest subiect. În cazul unei victorii a PSD şi a aliaţilor săi, este probabilă continuarea procesului, minimal prin încercarea de adoptare a unor acte normative care să reia prevederile din eşuata Lege a descentralizării din 2013, maximal prin revizuirea Constituţiei, în sensul introducerii regiunilor administrative ca nivel de organizare administrativ-teritorială. Lucrurile sunt mai neclare în cazul unei victorii a actualei opoziţii din jurul Partidului Naţional Liberal, deoarece politicile PNL în acest domeniu nu sunt clar conturate. În documentul programatic adoptat în luna mai 2015, este amintit în secţiunea introductivă că PNL îşi asumă „reorganizarea administrativă şi regionalizarea, implicit modificarea Constituţiei", având drept premisă argumentul că „ţara nu mai poate fi aşezată după tiparele administrative din 1968".[54] Alte referiri la procesul de descentralizare vizează descentralizarea structurilor de mediu şi a autorităţilor de management a fondurilor europene. De notat contradicţia între opţiunea PNL pentru descentralizare şi regionalizare şi tendinţa de recentralizare reieşită în urma alegerilor prezidenţiale 2014.

Ideea regionalizării ridică numeroase probleme. În primul rând, după cum am văzut, nu există un suport majoritar în opinia publică, ci un potenţial de polarizare în tabere antagonice relativ egale. În mod evident, introducerea regiunilor administrative nu figurează pe agenda cetăţeanului. În al doilea rând, este întreaga istorie a statului modern român. De la înfiinţare, organizarea administrativ-teritorială a statului român fost de tip unitar. Cele două încercări de regionalizare, respectiv de structurare pe patru niveluri de organizare, au eşuat.

---

[52] Victor Giosan, *Cum putem opri asaltul politicii asupra democraţiei?*, Bucureşti, Centrul Român de Politici Europene, 2013, p. 12.

[53] Asupra argumentelor pro şi contra opţiunilor de modificare a Legii pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, a se vedea şi studiul lui Cristian Anghel din prezentul volum, *Descentralizarea în România. Un proiect politic tergiversat, nefinalizat sau eşuat?*

[54] Partidul Naţional Liberal, "Reclădirea naţională," (2015), p. 8.

Ţinuturile regimului regelui Carol al II-lea între 1938-1940, precum şi regiunile regimului comunist între 1950-1968 s-au dovedit a fi neviabile.[55] Al treilea argument este că introducerea regiunilor nu va putea ocoli subiectul sensibil al reapariţiei, într-un fel sau altul, a Regiunii Autonome Maghiare din perioada 1950-1968. Chiar dacă printr-o anumită decupare o asemenea regiune administrativă nu va avea o majoritate maghiară, este inevitabil ca maghiarii să nu reprezinte o minoritate semnificativă din populaţia respectivei regiuni.[56] Al patrulea argument este de ordin demografic. După un sfert de secol de declin demografic, populaţia României a scăzut de la 23,2 milioane în 1990 la mai puţin de 20 de milioane în 2015, ceea ce în termeni relativi înseamnă un declin de peste 16%.[57] În următoarele decenii nu există nicio perspectivă de inversare a tendinţei de declin demografic, scenariul pozitiv fiind doar speranţa de reducere semnificativă a intensităţii. Pentru o Românie cu o populaţie în jur de 17 milioane de locuitori în 2030 şi circa 16 milioane în 2040[58], se ridică foarte serios întrebarea ce sens ar mai avea o structură administrativ-teritorială cu 4 niveluri. Nu în ultimul rând, există argumentul că o Românie având un stat centralizat, puternic, cu o organizare administrativ-teritorială mai suplă, va fi mai în măsură să gestioneze marile probleme ale deceniilor viitoare – declinul demografic, schimbarea climaterică, decalajele persistente de dezvoltare faţă de Europa Occidentală –, decât o Românie regionalizată, în care problemele socio-economice intensifică tendinţele centrifuge.

În privinţa descentralizării se resimte nevoia unei dezbateri de substanţă, care să pornească de la lecţiile tranziţiei. Una dintre acestea este că, după cum am văzut, practica descentralizării în România a condus la amplificarea decalajelor de dezvoltare în profil teritorial. Alta priveşte efectele negative ale modelului neofeudal din politica românească. După ieşirea din tranziţie, societatea românească resimte o nevoie profundă de schimbare prin resetarea regulilor funcţionării democraţiei, cu alte cuvinte, ale funcţionării statului. În acest sens, vor trebui luate decizii strategice în privinţa organizării şi funcţionării administraţiei publice locale. Acestea privesc atât numărul de unităţi administrativ-teritoriale, cât, mai ales, atribuţiile, competenţele şi resursele financiare ale autorităţilor locale. În privinţa numărului, o Românie de circa 16 milioane de locuitori pune sub semnul întrebării numărul de judeţe şi de comune. Un prim pas rezonabil ar fi introducerea unui moratoriu în privinţa înfiinţării de noi comune. Spre exemplu, populaţia medie a unui judeţ ar scădea la sub 400.000 de locuitori. Pentru viitor, ar trebui elaborat un cadru legislativ prin care publicarea rezultatelor finale ale fiecărui recensământ să declanşeze automat un proces de evaluare a

[55] A se vedea studiul lui Dan Rădulescu din prezentul volum, *Evoluţia unităţilor administrativ-teritoriale în România din perspectivă istorică*.

[56] Ponderea populaţiei maghiare în totalul populaţiei actualei regiuni de dezvoltare Centru (judeţele Braşov, Harghita, Covasna, Mureş, Sibiu, Alba) este de circa 30%, conform rezultatului Recensământului populaţiei şi locuinţelor 2011.

[57] Dinamica demografică a României ultimelor decenii este tratată în studiul lui Traian Rotariu din volum, *Un sfert de secol de declin demografic*.

[58] Cf. Vasile Gheţău, *Drama noastră demografică. Populaţia României la recensământul din octombrie 2011* (Bucureşti: Compania, 2012), pp. 47-48. Proiecţiile respective au la bază indicatorii demografici şi nu includ nicio ipoteză asupra migraţiei externe.

viabilităţii demografice şi economice a UAT.[59] Aceasta ar însemna atât contopirea unor comune, cel puţin a acelora din afara zonelor de munte, cât şi alipirea la municipii a comunelor care fac parte, *de facto* sau *de jure*, din zone metropolitane. Din toate aceste motive şi indiferent de rezultatul proiectului de regionalizare – descentralizare iniţiat în 2013, este de aşteptat ca tema descentralizării să revină la un moment dat, într-o formă sau alta, în atenţia opiniei publice.

[59] În timp ce populaţia din mediul rural a scăzut cu circa 1,4 milioane de persoane între 1990-2014, numărul de comune a crescut de la 2.688 la 2.861 în acelaşi interval. În termeni de număr mediu de locuitori pe comună, aceasta înseamnă o scădere de la aproape 4.000 în 1990 la 3.200 în 2013 şi cu perspectiva a aproximativ 2.500 în 2040. A se vedea şi studiul lui Flavius Mihalache asupra organizării administrative a zonelor rurale, din prezentul volum.

Capitolul 3

Descentralizarea în România. Un proiect politic tergiversat, nefinalizat sau eşuat?

Cristian Anghel

Introducere

Departe de a fi un scop în sine, descentralizarea este un proces prin care se realizează transferul unor competenţe privind furnizarea unor servicii publice de la nivelul administraţiei centrale la cel al administraţiei publice locale, în vederea creşterii eficienţei şi calităţii acestora. Procesul descentralizării este mult mai complex decât un simplu exerciţiu tehnic între administraţia centrală şi locală. Eficienţa acestuia se măsoară prin impactul produs la nivelul beneficiarilor fiecărui serviciu public, la nivelul cetăţeanului.

Studiul de faţă îşi propune o trecere în revistă a evoluţiei istorice a procesului de descentralizare, ca element fundamental al reformei administraţiei publice din România, în contextul procesului de tranziţie la democraţia pluralistă şi la economia de piaţă funcţională.

Ca un cumul al unei experienţe de peste 20 de ani în administraţia publică locală (la nivelul managementului comunităţilor locale), am parcurs în mod efectiv toate etapele procesului de descentralizare observate şi analizate atât din punctul de vedere al autorităţilor locale, cât şi al structurilor asociative ale acestora. În acest sens, în studiu sunt evidenţiate multe dintre propunerile formulate din partea autorităţilor publice locale, precum şi măsurile negociate cu reprezentanţii administraţiei centrale în ceea ce priveşte abordarea procesului de descentralizare. Sunt prezentate, de asemenea, problemele cu care s-au confruntat comunităţile locale în perioada analizată, din cauza ritmului lent al procesului de descentralizare, a întârzierii implementării acestuia sau a amânării aplicării strategiilor de descentralizare.

Am prezentat, într-o abordare integrată, cadrul teoretic conceptual, dar şi aplicativ, al procesului de descentralizare, având la bază un volum semnificativ de referinţe bibliografice parcurse prin prisma unei consistente experienţe a autorului în calitate de „contemporan" al unei lungi perioade semnificative pentru reforma administrativă din România, ca participant şi implicat direct în evoluţia procesului de descentralizare.

Dimensiunea limitată a documentului nu a permis o analiză separată a competenţelor autorităţilor administraţiei publice locale pe cele trei categorii (exclusive, partajate, delegate), precum şi o aprofundare a procesului de descentralizare diferenţiat pe categorii de autorităţi administrative (comune, oraşe, municipii, judeţe), pentru identificarea amplitudinii acestui proces care diferă la nivel local în funcţie de complexitatea competenţelor.

În lucrare este prezentată evoluţia sectorială diferită determinată de ritmul mai mult sau mai puţin accelerat în care ministerele implicate în proces au promovat şi implementat

proiectele strategiilor sectoriale de descentralizare, precum şi efectele cauzate de tergiversarea aplicării măsurilor privind descentralizarea asupra funcţionării administraţiei publice locale.

O analiză pertinentă a procesului de descentralizare în România trebuie să aibă în vedere evaluarea impactului asupra comunităţilor locale. De aceea, documentul încearcă să prezinte în mod succint o serie de efecte ale procesului în timp cauzate de întârzierea implementării acestuia, de nerespectarea termenelor asumate sau de modificările frecvente ale actelor normative care au guvernat derularea procesului.

În contextul unui proces care a evoluat în sincope permanente, am încercat să evidenţiez măsura în care procesul de descentralizare (în limitele în care a fost aplicat) a permis reducerea disparităţilor dintre diferitele categorii de autorităţi locale în ceea ce priveşte asigurarea accesului echitabil al cetăţenilor la serviciile de bază (educaţie, sănătate, utilităţi publice). În anumite situaţii am căutat să identific influenţa directă a acestui proces incomplet asupra comunităţilor locale în ceea ce priveşte utilizarea unor instrumente de management strategic, cum ar fi prognozele, planificarea strategică, elaborarea unor planuri strategice sau a unor strategii de dezvoltare.

Având în vedere că documentul de faţă vizează un orizont de timp destul de lung, caracterizat printr-o multitudine de transformări determinate de influenţe politice sau administrative, este necesar sa precizăm că majoritatea constatărilor se referă la problematica generală a fenomenului descentralizării, fără a intra în detalii care se vizeze amănunţit problemele specifice. Este necesară aprofundarea fenomenului prin analize separate ale componentelor sale, care să vizeze cadrul legislativ, descentralizarea financiară, relaţia central-local sau alte elemente importante în detaliu.

Lucrarea cuprinde o secţiune introductivă care evidenţiază problemele generale privind reforma administraţiei publice locale în România de după 1989, cu referinţe directe la unul dintre procesele cele mai importante care stau la baza funcţionării administraţiei publice: descentralizarea.

În prima parte este prezentată evoluţia procesului de descentralizare în timp, evidenţiind o serie de etape structurate în general, în funcţie de perioadele mandatelor autorităţilor locale, dar şi de amplitudinea măsurilor implementate. În acest mod, într-o abordare personală, am identificat şase etape reprezentative care au marcat perioada 1990-2015, în funcţie de măsurile reale sau formale întreprinse de responsabilii procesului de la nivel central sau de intervenţiile şi propunerile formulate de reprezentanţii autorităţilor locale. Abordarea pe etape a fost utilizată şi de alţi specialişti în domeniu, care au identificat cicluri aferente procesului de descentralizare.[1]

La nivelul fiecărei perioade reprezentative sunt prezentate principalele acte normative care au reglementat procesul de descentralizare, cu menţiuni privind influenţa directă asupra derulării descentralizării, gradul lor de aplicabilitate, termenele propuse, efectele lor pozitive sau negative evaluate din statutul de „beneficiar" al măsurilor adoptate şi/sau nerespectate, respectiv neaplicate. Pentru fiecare perioadă sunt prezentate, în condiţiile în care s-a desfăşurat procesul, lipsurile care au caracterizat măsurile privind descentralizarea,

[1] A se vedea şi în Marius Profiroiu, "Descentralizarea în România", *Revista de Administraţie şi Management Public*, 2, no. 3, (2004), pp. 5-13.

propunerile formulate de reprezentanţii autorităţilor locale şi ale structurilor asociative ale acestora, precum şi concluziile parţiale aferente.

Unul dintre obiectivele principale care vizează îndeplinirea angajamentelor României în procesul de integrare europeană îl reprezintă realizarea unei reforme reale prin care administraţia publică să atingă standardele europene. Orientările strategice ale Uniunii Europene privind coeziunea – Strategia Lisabona (2000), Strategia pentru Dezvoltare Durabilă reînnoită a Uniunii Europene (2006), Strategia Europa 2020 (2010) şi Agenda Teritorială Europa 2020 (2011) – impun o creştere consistentă a capacităţii administrative ca măsură a eficienţei guvernării şi a calităţii serviciilor. Creşterea consistentă a calităţii guvernării este obligatorie în contextul ansamblului de reforme în viaţa politică, economică şi socială, care să determine un sentiment de încredere a cetăţenilor în administraţia publică.

Strategia de dezvoltare economico-socială pe termen mediu şi lung a României include în mod normal programele de reformă ale administraţiei care au ca finalitate realizarea unor servicii publice locale puternice. Există argumente reale care susţin necesitatea unei reforme profunde a administraţiei publice din România (argumente economice, tehnologice, sociologice şi instituţionale). Procesul de reformă impune o abordare pe patru planuri: (1) strategic (bună guvernare, redefinirea rolului statului), (2) legal (elaborarea legilor-cadru, simplificare legislativă), (3) organizaţional (reducerea ierarhiilor, îmbunătăţirea relaţiilor instituţionale) şi (4) cultural (schimbarea atitudinii şi acţiunii aleşilor locali şi funcţionarilor).

Chiar dacă una dintre priorităţile de după 1990 ale Guvernului României a fost crearea unui sistem modern şi eficient de administraţie publică, trebuie să constatăm că nici până astăzi nu s-a reuşit mobilizarea tuturor resurselor aferente creării cadrului legislativ şi instituţional necesar implementării eficiente a măsurilor de reformă.

Analizând toate programele de guvernare lansate după 1990, constatăm că reforma administraţiei nu a constituit o prioritate, chiar dacă o regăsim în toate documentele elaborate în această perioadă. Am încercat să identific o serie de cauze obiective, dar mai ales subiective, care au condus la o serie de întârzieri în implementarea reformei în administraţie. Elementul-cheie al reformei este descentralizarea reală invocată de toţi, dar, din păcate, niciodată pusă în practică în adevăratul sens al cuvântului în toată perioada de după anul 1990, după cum remarcau şi participanţii la Forumul Administraţiei Locale 2011: „Descentralizarea în România s-a făcut cu banii la ministere şi competenţele la autorităţile locale”.[2]

Deşi procesul de descentralizare reprezintă o prioritate naţională în contextul politicilor publice şi reformei administrative din România, nu am identificat analize complexe asupra acestui fenomen care să releve evoluţia sa pe termen lung. Majoritatea abordărilor vizează analize sectoriale efectuate punctual pe domenii ale descentralizării, fără o abordare integrată care să evidenţieze influenţele colaterale din cele trei domenii esenţiale: (1) *descentralizare decizională*, (2) *descentralizare patrimonială* şi (3) *descentralizare financiară*.

[2] Ionuţ Iuria, "Oboseala structurilor asociative pune descentralizarea în cui", *Revista Română de Administraţie Publică Locală*, iunie-iulie 2011 http://www.rrapl.ro/oboseala-structurilor-asociative-pune-descentralizarea-in-cui/

Am încercat de asemenea ca, pe baza tuturor constatărilor pentru fiecare etapă, să elaborăm un set de concluzii generale care evidenţiază perioadele de avânt, de regres sau de stagnare în desfăşurarea procesului.

În final sunt prezentate o serie de propuneri rezultate din opinia specialiştilor, menite să orienteze viitorii paşi care ar trebui parcurşi în cadrul acestui proces pentru a realiza în fapt şi nu formal acest deziderat. Este evident un punct de vedere de pe poziţia administraţiei publice locale, ca principal beneficiar, alături de cetăţeni, al avantajelor unui sistem descentralizat performant la nivelul administraţiei publice din România.

Începuturile descentralizării. Abordarea democratică (1990-1991)

O abordare exhaustivă a problematicii de faţă ar trebui să urmeze câteva etape structurate într-o ordine logică menită să parcurgă elemente care privesc autonomia locală şi reforma în administraţia publică locală, având la bază o analiză pertinentă a evoluţiei în timp a cadrului legislativ, cu propunerile de perfecţionare şi completare aferente.

Chiar dacă înainte de 1990 au existat o serie de servicii furnizate la nivel local sau judeţean, în special cele legate de gospodărie comunală (transportul public local, salubrizarea, apa, canalizarea şi iluminatul public), nu putem vorbi totuşi despre o furnizare în regim descentralizat, în care responsabilitatea să aparţină unor autorităţi publice autonome alese.

Primele acte normative care au făcut trecerea spre societatea democratică au marcat desfiinţarea consiliilor populare (Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989), constituirea primăriilor ca organe locale ale administraţiei de stat (Decretul-lege nr. 8 din 7 ianuarie 1990) şi statuarea administrării judeţelor, municipiilor, oraşelor şi comunelor (Legea 5/1990, Art. 2).

Primii paşi spre descentralizare. Pionieratul (1991-1996)

Bazele juridice ale procesului cooperării descentralizate dintre autorităţile şi comunităţile locale din România au fost solid fundamentate prin prevederile Constituţiei României. Astfel, articolul 120 din Constituţie stipulează faptul că: „Administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale şi deconcentrării serviciilor publice" (Constituţia României, Capitolul V, Administraţia publică, Secţiunea a 2-a, Administraţia publică locală, Art. 120).

În concepţia Constituantei, consiliul judeţean are rolul sinergic de asigurare a cooperării cu autorităţile administraţiei publice locale pentru soluţionarea problemelor comune. În acest mod, rolul şi activitatea consiliilor judeţene devin din ce în ce mai evidente şi mai necesare în desfăşurarea procesului de descentralizare în domeniul administraţiei publice locale prin implementarea legilor privind finanţele publice locale, a legii privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia, precum şi a legii privind regimul concesiunilor: „Consiliul judeţean este autoritatea administraţiei publice pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean" (Constituţia României, Cap. V, Administraţia publică, Secţiunea a 2-a, Administraţia publică locală, Art. 122).

Primii paşi care au statuat cadrul legislativ pentru transferul puterii administrative de la nivel central către colectivităţile locale în vederea gestionării intereselor specifice s-au

realizat prin aprobarea Constituţiei României (Art. 119-121), în 8 decembrie 1991, a Legii administraţiei publice locale nr. 69/1991, respectiv a Legii Alegerilor Locale nr. 70/1991.

Aceste documente au consfinţit pentru prima dată câteva principii majore, cum ar fi principiul autonomiei locale, descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităţilor publice locale, consultarea cetăţenilor în probleme de interes major, inclusiv prin referendum, răspunderea proprie a aleşilor locali pentru actele administrative (Legea administraţiei publice locale nr. 69/1991, Cap. 1, Dispoziţii generale, Art. 1).

Constituţia României, adoptată în 1991, definea noile structuri administrative ca „autorităţi administrative autonome"(Constituţia României, art. 121, alin. 2) şi reglementa înfiinţarea administraţiei publice locale „pe baza principiului descentralizării" (Constituţia României, art. 120, alin. 1).

Strategia subsecventă de descentralizare a administraţiei publice are la bază definirea clară a rolului autorităţilor publice locale corelat cu rolurile celorlalte entităţi publice interesate de la nivel local sau central.

Procesul de descentralizare în România s-a derulat într-un ritm fluctuant încă de la începutul anilor 1990. Evoluţia a fost oscilantă, având atât tendinţe de descentralizare, cât şi de centralizare, în funcţie de prevederile legale care au întărit în anumite situaţii controlul autorităţilor centrale, iar alteori au acţionat în sensul descentralizării.

Au fost identificate o serie de aspecte negative cauzate de un cadru legislativ incoerent şi incomplet privind transferul de competenţe de la autorităţile administraţiei publice centrale către autorităţile administraţiei publice locale[3]:

- descentralizarea unor competenţe fără transferul proprietăţii asupra bunurilor;
- transferul de responsabilităţi către administraţiile locale, fără asigurarea resurselor aferente;
- lipsa unei abordări integrate de descentralizare în formularea politicilor;
- structura sistemului de transferuri;
- rolul neclar al regiunilor de dezvoltare în procesul de descentralizare;
- lipsa de coordonare la nivelul iniţiativelor ministerelor;
- lipsa transparenţei şi predictibilităţii sistemului de finanţare a bugetelor locale;
- preponderenţa alocărilor cu destinaţie specială, care au limitat cheltuirea eficientă a resurselor prin limitarea coordonării şi a integrării serviciilor locale.

Transferul serviciilor comunitare de utilităţi publice în administrarea autorităţilor publice locale a vizat iniţial, în mod generos, o serie de domenii: amenajarea teritoriului, infrastructura rutieră de interes local, locuinţele sociale, instituţiile de cultură de interes local, asistenţa socială, învăţământul preuniversitar, impozitele şi taxele locale, politicile bugetare locale, ordinea publică, evidenţa persoanelor, unităţile sanitare publice.

În perioada 1991-1996, iniţiativele în domeniul descentralizării au vizat regimul general al autonomiei locale şi modul de finanţare a autorităţilor administraţiei publice locale. Principalele competenţe ale autorităţilor publice locale în materie de descentralizare în această

[3] Câteva dintre aceste probleme vor fi abordate la secţiunea Concluzii generale.

perioadă au fost legate de gospodărire comunală, amenajarea teritoriului, urbanism, servicii sociale sau anumite instituţii de cultură, la care s-au adăugat cele privind întreţinerea unităţilor sanitare. Ponderea acestora la nivelul cheltuielilor din bugetele locale se situa între 12% şi 15%.[4]

În 1995 au fost descentralizate cheltuielile cu bunuri şi servicii, precum şi cele de capital pentru învăţământul preuniversitar, fără a se proceda şi la o descentralizare a patrimoniului aferent acestor instituţii către comunităţile locale. *Este evident o problemă de natură legală finanţarea bunurilor acestor unităţi din bugetele locale, fără a avea dreptul de proprietate asupra lor.* Până în anul 2000 ponderea acestor cheltuieli a ajuns la aproape 10% din bugetele locale.

Au fost de asemenea *elaborate o serie de acte normative importante care privesc procesul de descentralizare*: Legea administraţiei publice locale nr. 69/1991, Ordonanţa nr. 15/1992, privind impozitele şi taxele locale, Legea nr. 15/1990, privind crearea regiilor autonome locale, Ordonanţele nr. 26/1992 şi nr. 10/1993, referitoare la taxe, avize, certificate şi actualizarea lor, Legea nr. 45/1992, privind taxele în sume fixe şi asupra mijloacelor de transport, Ordonanţa nr. 69/1994, privind reorganizarea regiilor autonome de interes local, Legea impozitelor şi taxelor locale nr. 27/1994, precum şi republicarea Legii administraţiei publice locale nr. 69/1991 în 18 aprilie 1996.

Experienţa şi aplicarea celor două legi (Legea administraţiei publice locale nr. 69/1991 şi Legea alegerilor locale nr. 70/1991) au scos la iveală o serie de imperfecţiuni care nu au fost avute în vedere în momentul aprobării lor. De asemenea, era necesară o *corelare a acestor legi cu prevederile Constituţiei României, adoptată după aprobarea lor.* Această necesitate a fost reclamată atât de către structurile asociative ale autorităţilor publice locale, pe de o parte, cât şi de Guvernul României şi prefecţi, pe de altă parte. Strategia de Reformă Economico-Socială a Programului de guvernare, aprobată de Parlament în noiembrie 1992, avea ca principal obiectiv modificările legislative amintite.

Un moment important în dinamizarea procesului promovării reformei în administraţia publică centrală şi locală din România, al descentralizării serviciilor publice şi al întăririi autonomiei locale l-a reprezentat Conferinţa „Democraţia şi dezvoltarea locală în România", organizată la Bucureşti în 28-30 octombrie 1994, în parteneriat, de Guvernul României, Asociaţia Preşedinţilor Consiliilor Judeţene, Federaţia Municipiilor din România, Uniunea Europeană, Banca Mondială şi Consiliul Europei. Cele trei teme abordate, „Democraţia locală", „Finanţele locale" şi „Dezvoltarea socio-economică locală", au fost însoţite de rapoarte de specialitate care au relevat dimensiunile politice, juridice şi economice ale unei autonomii locale adevărate, bazată pe o descentralizare reală care să permită cetăţeanului să participe la gestionarea afacerilor publice şi la luarea deciziilor care vizează problemele locale de interes direct. Au fost abordate problemele importante cu care se confruntă administraţia locală la momentul respectiv, cum ar fi: reforma în administraţia publică locală, cadrul legislativ existent, autonomia financiară, autonomia patrimonială, relaţia consiliu local – regie autonomă, statutul aleşilor locali, statutul funcţionarului public,

[4] Uniunea Naţională a Consiliilor Judeţene din România, *Raportul Uniunii Naţionale a Consiliilor Judeţene din România 2003*, Bucureşti, 2004, pp. 31-34.

cooperarea comunităţilor locale, justiţiabilitatea principiului autonomiei locale, participarea cetăţenilor.[5]

Analiza stadiului reformei administraţiei locale a evidenţiat „situaţia hibrid în care instituţiile democratice locale coexistă cu puternice structuri de tip centralizat, fiind nevoite să funcţioneze într-un cadru instituţional, legislativ şi economic incompatibil, ceea ce creează o serie de disfuncţionalităţi".[6] La momentul respectiv reforma era parţial înfăptuită, limitându-se în esenţă la reorganizarea administrativă şi la crearea autorităţilor şi instituţiilor necesare funcţionării administraţiei locale statuate în Constituţia României şi în Legea administraţiei publice locale nr. 69/1991. Din acest motiv s-a subliniat necesitatea unui pachet legislativ coerent şi a unor instituţii şi pârghii economico-financiare care să asigure o autonomie reală, efectivă şi eficientă a autorităţilor administraţiei publice locale şi să permită realizarea unor reforme complementare cheie, în special cele care privesc autonomia financiară şi patrimonială şi care nu erau încă adoptate.

Au fost formulate o serie de propuneri concrete care vizau schimbările necesare, dar şi aşteptate, pentru a vorbi despre o reformă reală coerentă şi integrată a administraţiei:

- „crearea cadrului legislativ şi a mecanismelor caracteristice unei autentice autonomii locale;
- adaptarea reglementărilor existente şi adoptarea unor noi reglementări în concordanţă cu prevederile Constituţiei şi ale Cartei Europene a Autonomiei Locale;
- descentralizarea deciziei, resurselor şi responsabilităţilor până la nivel local;
- crearea sau trecerea unor servicii deconcentrate sub autoritatea comunităţilor locale, în conformitate cu competenţele conferite de lege consiliilor locale sau judeţene în ceea ce priveşte dezvoltarea economico-socială, buget-finanţe şi fiscalitate locală;
- administrarea domeniului public şi privat al unităţilor teritorial-administrative;
- coordonarea activităţii regiilor şi societăţilor de interes local;
- stabilirea unor proceduri clare de aplicare a prevederilor legale şi simplificarea procedurilor administrative în special în domeniile financiar şi investiţional, în contextul în care există o serie întreagă de ordonanţe şi hotărâri ale Guvernului sau normative ale ministerelor care anulează autonomia consacrată prin lege în aceste domenii".[7]

În concluzie, procesul lent al reformei administraţiei centrale prin intermediul organelor deconcentrate a avut influenţe negative asupra reformei pe plan local, fenomen faţă de care autorităţile administraţiei publice locale nu au avut mijloace legale de intervenţie, fiind practic paralizate. O reformă reală în administraţie presupune în mod necesar realizarea unui echilibru perfect între atribuţiile cu care sunt învestite autorităţile administraţiei publice locale pentru rezolvarea problemelor mereu crescânde ale cetăţenilor care le-au ales şi cele cu care sunt învestite structurile deconcentrate ale statului în diferite domenii de activitate.

---

[5] *Raport la Conferinţa „Democraţia şi Dezvoltarea locală în România"*, Bucureşti, 1994.
[6] Ibid., p. I-10.
[7] Ibid., p. I-11.

Primul pas în ceea ce privește prioritățile continuării reformei în domeniul administrației publice locale l-a constituit perfecționarea și completarea cadrului legislativ și instituțional care guvernează acest domeniu.

S-a constatat necesitatea proiectării unui cadru juridic adecvat care să vizeze abrogarea actelor normative căzute în desuetudine, modificarea celor care necesită completări sau simplificări, corelarea actelor normative care generează incoerențe legislative, precum și noi acte normative în corelație cu prevederile moderne. Au fost propuse câteva acțiuni importante pentru clarificarea și asigurarea cadrului normativ și instituțional necesar unei reale autonomii locale[8]:

1. Abrogarea sau modificarea unor acte normative anterioare perioadei decembrie 1989, dar și a unora recente (hotărâri de Guvern, ordine sau circulare ministeriale), care nu sunt în concordanță, încalcă sau îngrădesc autonomia locală sau competențele conferite prin lege autorităților administrației publice locale. În perioada anterioară, sub pretextul controlului de legalitate, au fost exercitate presiuni de diferite nuanțe asupra unor autorități ale administrației publice locale, mai ales asupra primarilor și președinților consiliilor județene, ajungându-se uneori până la suspendarea acestora din funcție (vezi exemplele: municipiul Sighet, Consiliul Județean Maramureș, Sectorul 3, Sectorul 6 sau municipiul Slatina). Faptul că în anumite situații organele judecătorești sesizate au respins acțiunile intentate primarilor, repunându-i în funcție, demonstrează injustețea măsurilor luate uneori abuziv.
2. Îmbunătățirea prevederilor Legii nr. 69/1991 a administrației publice locale, precum și a Legii nr. 70/1991 a alegerilor locale și punerea lor de acord cu prevederile Constituției și ale Cartei Europene a Autonomiei Locale. Prezentăm în cele ce urmează principalele modificări necesare care trebuiau aduse Legii administrație locale:

- „definirea mai clară a principiilor pe care se întemeiază administrația publică locală;
- stabilirea conținutului raporturilor juridice dintre autoritățile administrației publice locale, precum și dintre acestea și structurile guvernamentale din teritoriu (prefecturi sau servicii deconcentrate);
- simplificarea și concretizarea procedurii de constituire a consiliilor locale și județene pentru eliminarea blocajelor constatate;
- eliminarea confuziilor și clarificarea incompatibilităților între funcția de consilier cu alte funcții;
- reglementarea statutului primarului și stabilirea unei proceduri distincte de demitere a acestuia;
- clarificarea instituției viceprimarului;
- clarificarea statutului secretarului;
- organizarea serviciilor comunităților locale și a relațiilor cu structurile deconcentrate ale guvernului în teritoriu;

[8] Ibid., p. I-12.

- definirea clară a patrimoniului comunităţilor locale şi a competenţelor de administrare a acestuia de către consiliile locale şi judeţene;
- reglementarea formelor de cooperare între consiliile locale, între consiliile judeţene şi între consiliile locale şi judeţene;
- crearea cadrului juridic care să permită consiliilor locale şi judeţene stabilirea de înfrăţiri, relaţii şi acorduri de cooperare transfrontalieră, interregională şi internaţională, inclusiv dreptul de a adera şi a face parte din diferite structuri, asociaţii sau organisme naţionale, europene sau internaţionale;
- reglementarea mai clară a naturii juridice a actelor (ordinelor) prefectului şi a naturii juridice a responsabilităţilor acestuia în situaţia emiterii unor ordine ilegale care încalcă sau restrâng autonomia locală sau suspendă abuziv aleşii locali;
- reglementarea raporturilor dintre autorităţile administraţiei publice locale şi agenţii economici de interes local sau judeţean, în special cu regiile autonome;
- stabilirea clară a relaţiei între Guvern, prefecţi şi consilii locale şi judeţene, între consiliile locale şi judeţene, precum şi între acestea şi serviciile deconcentrate la nivel local;
- crearea cadrului operaţional pentru descentralizarea efectivă a unor servicii de interes local în domeniile educaţiei, sănătăţii, culturii, asistenţei sociale, finanţe, investiţii de interes local, cu transferarea aferentă a resurselor necesare (amintim o serie de hotărâri de guvern care stabilesc competenţe pentru serviciile deconcentrate, încalcă sau limitează atribuţiile consiliilor locale sau judeţene stabilite prin Legea nr. 69/1991, sau autonomia locală consacrată prin Constituţie)".[9]

3. Adoptarea unor noi acte normative care să creeze şi să asigure cadrul legislativ necesar descentralizării şi asigurării unei reale autonomii locale, exercitării depline şi eficiente a atribuţiilor, competenţelor şi responsabilităţilor conferite de lege administraţiilor publice alese în comune, oraşe şi judeţe. S-a evidenţiat necesitatea elaborării unui pachet legislativ coerent care să fundamenteze derularea normală a activităţii administraţiei publice locale în condiţii de autonomie reală:

- „legea patrimoniului public şi privat;
- legea finanţelor publice locale;
- regimul general privind autonomia locală;
- statutul funcţionarului public;
- statutul aleşilor locali;
- statutul juridic al relaţiilor dintre regiile locale şi colectivităţile locale;
- legea cooperării între colectivităţile locale;
- instituirea prin lege a unei forme de dialog şi consultare între structurile reprezentative ale aleşilor locali şi reprezentanţi ai executivului şi legislativului".[10]

[9] Ibid., p. I-14.
[10] Ibid., p. I-14-15.

Efervescenţa legislativă. Reformele legislative adevărate (1996-2000)

Relansarea procesului de reformă a administraţiei publice locale, după alegerile din noiembrie 1996, a deschis drumul construcţiei legislative şi instituţionale care să susţină un proces coerent şi consistent privind descentralizarea serviciilor publice din România. Un pas semnificativ pe plan naţional, dar şi în plan european, în acest sens, l-a constituit ratificarea de către Parlamentul României, prin Legea nr. 199 din 17 noiembrie 1997, a Cartei Europene a Autonomiei Locale.

Această deschidere, reprezentată de ratificarea Cartei Europene a Autonomiei Locale, a fost urmată de iniţierea şi adoptarea unor legi importante pentru continuarea reformei în domeniul administraţiei publice locale, documente care au dat substanţă reală şi efectivitate principiilor autonomiei locale şi descentralizării prevăzute în Constituţie.

În ordine cronologică, aceste legi importante (urmate de hotărâri de guvern care au reglementat cadrul instituţional de aplicare) sunt:

- Legea nr. 151/1998, privind dezvoltarea regională în România;
- Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului nr. 24/1998, privind regimul zonelor defavorizate;
- Legea nr. 189/1998, privind finanţele publice locale, urmată de o serie de ordonanţe şi hotărâri de guvern care au descentralizat procedurile de stabilire, încasare şi urmărire a impozitelor şi taxelor locale;
- Legea nr. 213/1998, privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia;
- Legea nr. 219/1998, privind regimul concesiunilor;
- O.U.G. nr. 26/1997, prin care competenţele privind protecţia copilului aflat în dificultate au fost transferate de la nivel central la nivel local şi judeţean, prin înfiinţarea serviciilor publice specializate pentru protecţia copilului.

În luna august 1998, prin Ordonanţa nr. 120, Guvernul a ratificat „Convenţia-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităţilor sau autorităţilor administraţiei publice locale", document care a fost aprobat de Parlament prin Legea nr. 78/1999.

Legea nr. 189/1998, privind finanţele publice locale, a avut ca efect creşterea ponderii sumelor alocate bugetelor locale din Produsul Intern Brut şi, în mod corespunzător, a proporţiei cheltuielilor locale din totalul cheltuielilor publice.

În ceea ce priveşte gradul de autonomie privind posibilele cooperări ale autorităţilor publice locale (acorduri de colaborare, cooperare, înfrăţire şi aderarea la asociaţii interne sau internaţionale), se constată o clară independenţă financiară stipulată de art. 58 din Legea finanţelor publice locale, dublată de consacrarea proprietăţii publice şi private a comunităţilor locale, precum şi dreptul de a concesiona, de a închiria, de a atribui sau de a da în administrare bunuri, ceea ce conferă şanse mult mai mari demersurilor de acest gen.

Merită amintit faptul că, începând cu 1996 până în 2000, autorităţile locale primesc noi atribuţii în privinţa instituţiilor de cultură de interes local sau judeţean, protecţiei copilului, drumurilor de interes local şi judeţean, aeroporturilor de interes regional, protecţiei

plantelor, consultanţei agricole, subvenţionării energiei termice şi plăţii indemnizaţiilor pentru asistenţii personali ai persoanelor cu handicap.[11]

Promovarea propriilor politici de dezvoltare regională de către autorităţile administraţiei publice locale reprezintă un nou mod de abordare a dezvoltării de jos în sus, pe baza iniţiativelor şi programelor de dezvoltare ale colectivităţilor locale care cunosc cel mai bine necesităţile locale. Pentru fundamentarea conceptului care stă la baza acestei politici în România, s-a elaborat, la cererea Guvernului, prin programul PHARE, „Carta Verde a dezvoltării regionale în România", în anul 1997. În acest context, pentru întărirea rolului şi responsabilităţilor administraţiei publice locale în dezvoltarea economică şi socială a fiecărei localităţi, precum şi a regiunilor de dezvoltare, a fost elaborată Legea-cadru privind dezvoltarea regională în România, nr. 151/1998, document care înglobează într-un concept unitar politica de dezvoltare regională drept componentă esenţială a autonomiei locale.

Analiza comparativă a etapelor descentralizării pune în evidenţă realizările legislative ale perioadei 1996-2000 faţă de toate celelalte perioade în care așa-zisele măsuri în procesul descentralizării au rămas la nivel declarativ, fiind în general numai elemente de propagandă, fără nicio finalitate concretă cu efecte asupra colectivităţilor locale.

Încercarea de abordare strategică (2001-2004)

Al treilea val al descentralizării are loc în perioada 2001-2004, când au fost adoptate câteva documente strategice care au creat cadrul instituţional şi structurile tehnice ale procesului de descentralizare. În această perioadă a fost adoptată o nouă legislaţie privind administraţia publică locală, prin aprobarea Legii nr. 215/2001, stabilindu-se, pe baza unor noi reguli, o serie de atribuţii în seama autorităţilor administraţiei publice locale, cu accent pe serviciile publice. Astfel, au fost adoptate şi legile specifice acestor servicii, după cum urmează: Ordonanţa nr. 84/2001, privind serviciile publice comunitare de evidenţă a persoanelor, Ordonanţa nr. 86/2001, privind serviciile de transport public local de călători, şi Ordonanţa nr. 88/2001, privind serviciile comunitare publice pentru situaţii de urgenţă. Tot în această perioadă au fost descentralizate cheltuielile de personal şi burse din învăţământul universitar, învăţământul special către consiliile judeţene, creşele, ajutorul social, ajutoarele pentru încălzire, plata personalului neclerical la consiliile judeţene, alocaţiile pentru persoanele cu handicap, unităţile de asistenţă medico-socială, unităţile sanitare publice şi cheltuielile de întreţinere ale acestora, sistemele centralizate de producere şi furnizare a energiei termice. Trebuie menţionat faptul că, deşi transferarea acestor servicii a însemnat un pas înainte în ceea ce priveşte procesul de descentralizare, *din punct de vedere financiar resursele descentralizate nu au acoperit nevoile de finanţare pentru noile atribuţii*, chiar în condiţiile în care în iulie 2003 a fost aprobată Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului nr. 45/2003, care marchează o creştere a procentajului din impozitul pe venit aplicat individual alocat bugetelor locale.

O menţiune specială trebuie acordată H.G. nr. 1006/2001, pentru aprobarea Strategiei Guvernului privind accelerarea reformei în administraţia publică. Această hotărâre

[11] Radu Comşa, "Descentralizarea serviciilor publice în România: un proiect nefinalizat," în *Managementul politicilor publice. Transformări şi perspective*, Claudiu Crăciun şi Paul E. Collins (coord.) (Iaşi: Polirom, 2008), p. 333.

urmează aproape identic Programul de guvernare pe perioada 2001-2004, adoptat în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului în data de 28 decembrie 2000.[12]

În cele ce urmează vom face o analiză a principalelor prevederi ale acestei strategii, modalităţile de implementare şi efectele pe termen scurt, mediu şi lung.

O simplă constatare vizează art. 3 din Hotărâre, care prevede „actualizarea anuală a strategiei prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Administraţiei Publice", demers care nu a fost implementat niciodată. La o primă apreciere, constatăm că la capitolul teorie stăm foarte bine, abordarea fiind destul de corect fundamentată printr-o structură logică ce conţine introducere, necesitatea reformei, principiile de bază, viziunea procesului, scopul şi obiectivele generale, grupurile-ţintă, durata, natura reformei, riscurile implementării, condiţiile preliminare pentru implementare, metodologia de planificare, implementare şi monitorizare, stadiul actual al reformei, priorităţile reformei, planul strategic de acţiune şi managementul procesului de reformă. Din păcate, *majoritatea prevederilor din această strategie au rămas doar în faza de intenţie, cele mai multe măsuri lăsându-se aşteptate şi în prezent.*

Printre obiectivele generale ale procesului de reformă le regăsim şi pe cele legate de procesul de descentralizare (Anexa la H.G. 1006/2001):

- „descentralizarea serviciilor publice şi consolidarea autonomiei locale administrative şi financiare;
- accelerarea procesului de descentralizare a serviciilor publice şi preluarea atribuţiilor de administrare şi finanţare a unor activităţi de către autorităţile administraţiilor locale;
- transferarea către autorităţile publice locale a activităţilor şi resurselor corespunzătoare de la bugetul de stat pentru finanţarea unor servicii publice destinate comunităţilor locale: sănătate, cultură, poliţie comunitară, pompieri, apărare civilă;
- aşezarea pe baze noi, echitabile, a impozitelor şi taxelor locale;
- demilitarizarea treptată a unor servicii comunitare;
- preluarea evidenţei populaţiei şi organizarea acesteia ca serviciu comunitar de către consiliile locale şi consiliile judeţene (cartea de identitate, cartea de alegător, întocmirea listelor electorale permanente, permise auto, certificate de înmatriculare);
- transferarea în subordinea prefecturilor a activităţii de eliberare şi evidenţa paşapoartelor simple prin organizarea unui serviciu public judeţean specializat;
- organizarea unor servicii comunitare pentru situaţii de urgenţă (incendii, inundaţii, grindină, cutremure, îngheţ), care vor prelua atribuţiile actuale ale unităţilor de pompieri şi apărare civilă;
- înfiinţarea la nivelul fiecărei unităţi administrative – comună, oraş, municipiu – a poliţiei comunitare pentru ordinea publică, prin preluarea unor atribuţii specifice de la inspectoratele de poliţie;

[12] Pentru o analiză detaliată a situaţiei de la acea vreme şi o propunere de elemente de reformă, incluzând scop, obiective generale, cerinţe pentru implementare, structură logică a procesului de descentralizare, a se vedea Marius Profiroiu, "Accelerarea reformei administraţiei publice", *Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative*, VIII, no., (2002), pp. 13-23.

- aplicarea unor politici raţionale de dezvoltare şi modernizare a localităţilor rurale şi urbane;
- pregătirea condiţiilor pentru organizarea administrativ-teritorială în conformitate cu standardele Uniunii Europene;
- armonizarea cadrului legislativ cu reglementările Uniunii Europene;
- asigurarea coerenţei şi stabilităţii pe termen lung a cadrului legislativ în domeniul administraţiei publice centrale şi locale;
- iniţierea unei ample acţiuni de îmbunătăţire a reglementărilor existente în domeniu şi elaborarea unor reglementări noi, bazate pe principiile prevăzute de Constituţie şi de Carta Europeană a Autonomiei Locale: *Codul de procedură administrativă, Codul administrativ, Codul electoral*;
- *acordarea statutului de comună unui număr de peste 1.000 de sate* care îndeplinesc criteriile legale, asigurându-se astfel apropierea autorităţii administrative de cetăţean;
- *organizarea ca oraşe a unui număr important de comune* care, prin dotările tehnico-edilitare (alimentare cu apă şi gaze, canalizare, telefonie), îndeplinesc statutul de localitate urbană".

Un element care poate atrage comentarii este durata reformei: 2001-2004. În condiţiile în care durata consacrată a unei strategii este de cel puţin cinci ani, putem vorbi în cel mai bun caz despre un plan de acţiune şi nu despre un document de planificare strategică. În fine, o parcurgere atentă a planului strategic de acţiune conduce la o serie de concluzii interesante privind modul de abordare a procesului de descentralizare şi un bilanţ al realizărilor din acest punct de vedere.

Evaluând rezultatele obţinute prin aplicarea H.G. 1006/2001, se constată că după trei ani acestea nu sunt satisfăcătoare, termenele de aplicare fiind foarte strânse, obiectivele asumate iniţial fiind prea ambiţioase, necesitând mijloace financiare considerabile, la concurenţă cu alte priorităţi. Procesele de descentralizare şi deconcentrare la nivelul serviciilor publice nu au fost finalizate, concluzia fiind că nu s-au transferat resursele financiare corespunzătoare şi nu s-au stabilit clar competenţele transferate şi nivelurile de descentralizare, existând prevederi care au întărit controlul autorităţilor centrale asupra funcţiilor autorităţilor publice locale (O.G. nr. 80/2001 şi Legea 154/2002).[13]

O nouă încercare în ceea ce priveşte reforma în administraţia publică din România a reprezentat-o H.G. nr. 699/5.05.2004, pentru aprobarea „Strategiei actualizate a Guvernului României privind accelerarea reformei în administraţia publică, 2004-2006", elaborată cu asistenţă internaţională finanţată prin programul PHARE.

Privind retrospectiv perioada 2001-2004, constatăm că, în ciuda angajamentelor guvernamentale care vizau îmbunătăţirea cadrului legislativ, transferul noilor competenţe

[13] Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului nr. 80/2001 prin care se stabilesc normative de cheltuieli pentru autorităţile publice, „indiferent de modul de finanţare" a activităţii acestora. Normativele de cheltuieli se referă la „acţiunile de protocol, numărul de autoturisme, consumul de carburanţi şi costul convorbirilor telefonice". Practic se limitează aceste cheltuieli la anumite niveluri, încălcând în mod flagrant autonomia locală privind decizia în aceste situaţii.

către administraţiile publice locale a fost redus ca amploare. Măsurile care serveau implementării strategiilor sectoriale ale ministerelor legate de transferul competenţelor în procesul descentralizării în vederea îmbunătăţirii serviciilor publice locale deja descentralizate au fost sporadice şi incomplete. Realizarea acestor deziderate în termenele stabilite prin programul de guvernare ar fi reprezentat un mare pas înainte în ceea ce priveşte modernizarea radicală şi rapidă a administraţiei publice din România, o aliniere eficientă la tot ceea ce înseamnă normele, valorile şi exigenţele europene. Din păcate, strategia este incompletă, identificând un număr restrâns de probleme de interes general ale sistemului.

Deşi s-au înregistrat progrese reale prin adoptarea unui pachet legislativ privind funcţia publică, descentralizarea serviciilor publice, finanţele publice locale, *capacitatea de implementare a legilor adoptate a fost slabă, multe dintre legi nefiind aplicate sau fiind parţial aplicate.* În acest mod, noile instituţii nu şi-au îndeplinit în totalitate sarcinile aferente, ceea ce a condus la o eficienţă scăzută şi la o serie de cazuri de politizări ale administraţiei, elemente constatate în rapoartele Comisiei Europene. *Acţiunile concrete de reformă s-au limitat mai ales la crearea unui cadru legislativ şi instituţional, abordarea la nivelul politicilor publice fiind inadecvată sau absentă, lipsa de consecvenţă, utilizarea excesivă a autorităţii şi implementarea ierarhică a reformelor având drept consecinţă o diminuare consistentă a capacităţii administrative de implementare a reformei.*

Procesul de descentralizare a fost tergiversat, termenele stabilite prin planul de aplicare a strategiei nu au fost respectate, iar toate intenţiile bune lansate iniţial nu au avut finalitate în adevărata descentralizare a serviciilor publice, toate aceste probleme având efecte negative asupra dezvoltării locale şi regionale.

În procesul de descentralizare a serviciilor publice, în ciuda adoptării mai multor legi, alocarea responsabilităţilor între administraţia centrală şi locală s-a făcut incomplet, confuz şi fără resurse, având drept consecinţă uneori o recentralizare la nivelul ministerelor. În concluzie, putem aprecia *că au lipsit măsurile concrete care să rezolve deficienţele constatate, precizate ca obiective pe termen mediu în strategia guvernamentală* (H.G. 699/2004, „Strategia actualizată a Guvernului României privind accelerarea reformei în administraţia publică, 2004-2006"):

- clarificarea repartizării competenţelor între ministere, servicii publice deconcentrate şi autorităţi publice locale, în cadrul unui proces bine structurat şi larg participativ, concomitent cu punerea în practică a unui sistem de reglementări care să permită intervenţiile de natură financiară ale Guvernului numai pe baza unor indicatori obiectivi;
- creşterea autonomiei financiare a autorităţilor publice locale prin: creşterea ponderii veniturilor proprii la peste 50%; îmbunătăţirea sistemului de echilibrare a distribuţiei resurselor pe orizontală; îmbunătăţirea sistemului de predictibilitate a alocărilor de la nivel central; introducerea sistemului de calcul bazat pe alocarea subvenţiilor operaţionale; elaborarea de proceduri şi reguli stricte pentru derularea finanţărilor obiectivelor de investiţii; îmbunătăţirea sistemului de management al bugetului de venituri si cheltuieli şi a sistemului de raportare la nivel local;
- redefinirea competenţelor prefecţilor. Transformarea prefecţilor în înalţi funcţionari publici care să asigure aplicarea politicilor Guvernului la nivel local prin serviciile

publice deconcentrate ale ministerelor, fără imixtiuni în autonomia locală a administraţiei publice;

- aprobarea în Parlament a celor două legi organice atât de necesare şi aşteptate: legea-cadru a descentralizării şi legea care să reglementeze noul statut al prefecţilor în perspectiva profesionalizării acestei funcţii începând cu anul 2006;
- crearea Comitetului Tehnic Interministerial care să asigure implementarea strategiei – componenta descentralizare;
- elaborarea unui sistem de indicatori pentru măsurarea performanţelor procesului de descentralizare;
- înfiinţarea, începând cu anul 2004, a Observatorului Funcţiei Publice, format din toţi actorii care participă la reforma funcţiei publice (societatea civilă, instituţii publice beneficiare, sindicate, partide).

O iniţiativă interesantă în ceea ce priveşte elaborarea strategiei actualizate de accelerare a reformei în administraţia publică a constituit-o organizarea Forumului Naţional privind dezbaterea publică a proiectului, în perioada septembrie-decembrie 2003. Au fost organizate opt reuniuni regionale în care s-au discutat temele reformei pentru cunoaşterea de către toţi factorii implicaţi, principalele direcţii de acţiune, puncte de vedere pentru îmbunătăţirea proiectului şi asigurarea legitimităţii noii strategii. Declaraţia finală referitoare la concluziile rezultate în urma desfăşurării întâlnirilor din cadrul Forumului a fost elaborată şi aprobată cu ocazia ultimei întâlniri care a avut loc la Sinaia în 4-5 decembrie 2003, intitulată „Descentralizarea în România – prezent şi perspective".

Având în vedere acest document de lucru important în ceea ce priveşte viziunea asupra reformei, dar şi implementarea ei, organismele internaţionale care au contribuit la elaborarea ei (Comisia Europeană şi Banca Mondială) au susţinut ideea ca această strategie să fie asumată şi implementată de noul guvern în perioada 2005-2008.

Încercarea de consolidare printr-o abordare organizată (2005-2008)

Perioada 2005-2008 a fost marcată de angajamentele internaţionale asumate de România, noul guvern instalat la sfârşitul anului 2004 având ca obiectiv principal pregătirea şi aderarea României la Uniunea Europeană la 1 ianuarie 2007. Deşi nu făcea parte din domeniile *acquis*-ului comunitar, *funcţionarea eficientă a administraţiei publice* reprezenta unul dintre criteriile politice importante ale aderării.

În Programul de guvernare 2005-2008, reforma administraţiei publice constituia o prioritate, fiind abordate o serie de obiective ambiţioase, în concordanţă cu bunele practici europene în domeniul descentralizării şi deconcentrării (Programul de guvernare 2005-2008, pag. 50-57):

- „introducerea, de către autoritatea publică, a standardelor de calitate pe baza cărora să fie monitorizate şi evaluate atât serviciile publice, cât şi activitatea funcţionarilor publici;
- *continuarea procesului de descentralizare* a serviciilor publice de bază: educaţie, sănătate, asistenţă socială şi ordine publică;

- *stabilirea unui sistem de planificare strategică* pentru fiecare autoritate din sistemul administraţiei publice centrale şi locale în raport cu serviciile publice pe care le furnizează;
- *liberalizarea pieţei utilităţilor publice*, precum şi eliminarea din legislaţie a tuturor barierelor instituţionale care împiedică investiţiile în utilităţile publice şi privatizarea acestora;
- *delimitarea competenţelor şi responsabilităţilor* prin redimensionarea rolului consiliilor judeţene în privinţa serviciilor publice;
- *descentralizarea administrativă şi întărirea autonomiei puterilor locale* prin transferul competenţelor administrative privind furnizarea unor servicii publice de la nivelul administraţiei publice centrale la cel al administraţiei publice locale;
- *descentralizarea veniturilor fiscale*, îmbunătăţirea managementului financiar prin transferul competenţelor financiare de la nivelul administraţiei publice centrale la cel al administraţiei publice locale;
- *dezvoltarea organizaţională* şi implementarea unui sistem standard de management al reglementărilor;
- *introducerea şi utilizarea mecanismelor de participare publică* la elaborarea politicilor publice, precum şi la evaluarea realizării acestora".

La nivel de intenţie, programul pare generos în ceea ce priveşte autorităţile publice locale, dacă ne referim la măsurile de limitare a sferei serviciilor publice deconcentrate şi a rolului prefectului, care ar trebui să se ocupe cu prioritate de monitorizarea şi controlul legalităţii actelor administrative emise de autorităţile locale. Analizând Programul de guvernare 2005-2008, se remarcă intenţia de a propune codificarea legislaţiei în domeniul organizării şi funcţionării administraţiei publice locale, a serviciilor şi utilităţilor publice de interes local, a funcţiei publice şi, mai ales, a instituţiei prefectului.

În vederea îndeplinirii măsurilor Programului de guvernare, s-a elaborat Strategia sectorială a Ministerului Internelor şi Reformei Administrative privind reforma instituţională, care s-a materializat prin adoptarea de către Guvern a Memorandumului nr. 8.092/2005 „Evaluarea stadiului implementării strategiei Guvernului României privind accelerarea reformei administraţiei publice" şi adoptarea în 2006 a Memorandumului cu tema „Asumarea de către Guvern a situaţiei alocării competenţelor autorităţilor administraţiei publice locale de la nivelul judeţelor, respectiv comunelor şi oraşelor, în furnizarea serviciilor publice locale, potrivit cadrului normativ actual".

O evaluare a implementării măsurilor propuse în Programul de guvernare este prezentată în Raportul asupra îndeplinirii Programului de guvernare 2005-2008:

- „introducerea standardelor de calitate pe baza cărora să poată fi monitorizată şi evaluată activitatea funcţionarilor publici şi a serviciilor publice;
- continuarea procesului de reformă a serviciilor publice şi a utilităţilor publice prin elaborarea legilor specifice: Legea privind serviciile comunitare de utilităţi publice, Legea serviciului de apă şi canalizare, Legea serviciului de iluminat public, Legea

serviciului de transport public, Legea serviciului public de alimentare cu energie termică, Legea privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea asociaţiilor de proprietari, Legea privind transportul în regim de taxi şi în regim de închiriere;

- elaborarea strategiilor sectoriale de descentralizare pentru domeniile: agricultură, muncă şi protecţie socială, cultură, sănătate, educaţie şi transporturi, iar prin Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006 s-au asigurat condiţiile descentralizării serviciilor publice de bază: educaţie, sănătate, asistenţă socială şi ordine publică;
- definitivarea cadrului legal pentru descentralizarea administrativă şi financiară prin modificarea şi completarea Legii administraţiei publice locale, a Legii de modificare şi completare a Legii privind instituţia prefectului şi a Legii finanţelor publice locale. În 2008, deşi cu mare întârziere, a fost aprobată H.G. nr. 139/2008, privind aprobarea normelor metodologice de aplicare a Legii-cadru a descentralizării, care au clarificat aspectele privind modul de constituire, funcţionare, precum şi atribuţiile structurilor tehnice implicate în procesul de descentralizare;
- introducerea planificării strategice multianuale, cu caracter obligatoriu la nivelul autorităţilor publice centrale şi locale, aplicarea principiilor managementului strategic şi implementarea măsurilor de modernizare a administraţiei la nivel ministerial şi judeţean (prefecturi şi consilii judeţene);
- separarea utilităţilor publice de serviciile publice şi introducerea standardelor de calitate prin adoptarea Legii nr. 51/2006 şi a Legii nr. 286/2006 de modificare şi completare a Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001. Au fost elaborate şi adoptate normele-cadru de aplicare a acestor legi;
- liberalizarea pieţei utilităţilor publice prin aplicarea legilor: Legea nr. 51/2006, Legea nr. 101/2006, Legea nr. 230/2006, Legea nr. 241/2006, Legea nr. 325/2006, Legea nr. 92/2007;
- revizuirea Legii statutului funcţionarului public, nr. 188/1999;
- introducerea instituţiei administratorului public la nivel de unitate administrativ-teritorială, în baza Legii nr. 286/2006 de modificare a Legii nr. 215/2001 a administraţiei publice locale. Prin aceeaşi modificare *a fost eliminată, în sfârşit, competenţa prefectului în ceea ce priveşte procesele de numire, sancţionare şi demitere a secretarului unităţii administrativ-teritoriale;*
- aprobarea prin H.G nr. 426/2006 a Strategiei Naţionale privind accelerarea dezvoltării serviciilor comunitare de utilităţi publice.
- elaborarea şi transmiterea către ministerele de linie (Ministerului Muncii, Solidarităţii Sociale şi Familiei, Ministerului Agriculturii, Pădurilor şi Dezvoltării Rurale, Ministerului Culturii şi Cultelor, Ministerului Sănătăţii Publice, Ministerului Transporturilor, Construcţiilor şi Turismului) a conţinutul-cadru al strategiei sectoriale de descentralizare;
- revizuirea Legii privind instituţia prefectului, nr. 340/2004, în baza căreia, începând cu anul 2006, prefectul devine înalt funcţionar public. Conducătorii instituţiilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei

publice centrale din subordinea Guvernului au obligaţia să transmită prefectului proiectul de buget, care avizează consultativ şi îl înaintează conducătorului instituţiei ierarhic superioare serviciului public deconcentrat;

- promulgarea Legii nr. 273/2006, privind finanţele publice locale, care conferă o descentralizare reală din punctul de vedere al actului administrativ şi al managementului financiar, asigurându-se o întărire efectivă a autonomiei locale, o repartizare echitabilă a fondurilor financiare de la bugetul de stat către toate unităţile administrativ-teritoriale, eliminându-se riscul ingerinţelor de ordin politic, asigurându-se astfel posibilitatea îmbunătăţirii şi dezvoltării infrastructurii şi serviciilor prin accesarea fondurilor structurale, transparenţa în elaborarea şi aprobarea bugetelor locale şi posibilitatea participării cetăţenilor la luarea deciziilor de interes public;
- elaborarea O.U.G nr. 46/2007 pentru completarea art. 63 din Legea nr. 273/2006, privind finanţele publice locale, respectiv pentru exceptarea de la gradul de îndatorare a împrumuturilor contractate şi/sau garantate de unităţile administrativ-teritoriale pentru asigurarea prefinanţării şi/sau cofinanţării proiectelor care beneficiază de fonduri externe nerambursabile de preaderare şi postaderare;
- elaborarea şi aprobarea unor acte normative care întăresc autonomia financiară: Legea privind Codul fiscal; Legea privind Codul de procedură fiscală; Legea de Reglementare a unor măsuri financiar-fiscale; Legea privind datoria publică locală; Ghidul privind participarea cetăţenească în faza de elaborare a bugetului local; Ghidul privind colectarea impozitelor şi taxelor locale".[14]

Perioada de stagnare. Mimarea descentralizării (2009-2012)

În perioada 2009-2012 nu au fost înregistrate progrese semnificative în ceea ce priveşte procesul de descentralizare, acţiunile întreprinse în acest domeniu fiind lipsite de consistenţă, sporadice şi lansate mai ales în scopuri electorale. Programul de guvernare 2009-2012 nu aduce elemente de noutate sau de substanţă, reprezentând practic o înşiruire de obiective şi direcţii de acţiune, cu măsuri care se regăsesc şi în documentele guvernelor precedente. Reforma administraţiei publice este abordată în capitolul 19 şi conţine practic trei obiective de guvernare, respectiv patru direcţii de acţiune, dintre care numai două se referă la descentralizare, după cum urmează[15]:

1. Obiective de guvernare:

- creşterea autonomiei colectivităţilor locale prin transferul de noi responsabilităţi decizionale;
- restructurarea administraţiei publice centrale şi locale prin măsuri de creştere a eficienţei instituţionale şi simplificare administrativă;
- creşterea calităţii şi accesului la serviciile publice.

[14] Guvernul României, *Raport asupra îndeplinirii prevederilor Programului de Guvernare 2005-2008*, 2008, pp. 254-257.

[15] *Program de Guvernare 2009-2012*, www.cdep.ro/pdfs/guv200912/ProgramGuvernare.pdf., pp. 69-70.

2. Direcţii de acţiune:

- descentralizarea administrativă şi creşterea eficienţei administraţiei publice locale;
- descentralizarea financiară;
- gestiunea resurselor umane;
- creşterea eficienţei şi transparenţei în activitatea instituţiilor din administraţia publică.

Pot fi remarcate totuşi câteva măsuri care privesc descentralizarea competenţelor către autorităţile administraţiei publice locale şi care conţin elemente de natură practică, lansate de fiecare dată ca strategii sectoriale ale ministerelor în cadrul reformei administraţiei publice:

- „În domeniul învăţământului preuniversitar de stat:
  - Implementarea măsurilor de descentralizare prevăzute în Legea educaţiei naţionale, care să permită transferul competenţelor privind organizarea şi funcţionarea reţelelor şcolare şi numirea/eliberarea din funcţie a directorilor unităţilor de învăţământ;
  - Elaborarea şi implementarea standardelor de cost per elev destinate finanţării cheltuielilor curente ale unităţilor de învăţământ.
- În domeniul sănătăţii publice:
  - Transferarea către autorităţile locale a competenţelor privind managementul spitalelor comunale, orăşeneşti, municipale, respectiv judeţene.
- În domeniul ordinii publice:

Consolidarea rolului autorităţilor locale prin înfiinţarea poliţiei locale, cu competenţe inclusiv în domeniul circulaţiei pe drumurile publice din interiorul localităţilor.

- În domeniul culturii:

Descentralizarea instituţiilor de cultură rămase în subordinea Ministerului Culturii şi Patrimoniului Naţional şi ai căror beneficiari sunt cu preponderenţă comunităţile locale.

- **În domeniul asistenţei sociale:**

Îmbunătăţirea cadrului de finanţare şi monitorizare a serviciilor sociale deja descentralizate, prin stabilirea de standarde de cost şi de calitate.

- În domeniul transporturilor:

Descentralizarea porturilor fluviale rămase în subordinea Ministerului Transporturilor şi Infrastructurii.

- În domeniul agriculturii:

Descentralizarea către consiliile judeţene a atribuţiilor direcţiilor judeţene pentru agricultură, cu excepţia celor de inspecţie şi control.

- **În domeniul protecţiei mediului:**

Descentralizarea către consiliile judeţene a atribuţiilor agenţiilor judeţene pentru protecţia mediului, cu excepţia celor de inspecţie şi control".[16]

[16] Ibid., , p. 69-72.

În ceea ce priveşte descentralizarea patrimonială, sunt propuse câteva măsuri rămase la nivel de intenţie:

- „transferul bunurilor (terenuri şi clădiri) aflate în administrarea unor ministere, instituţii din administraţia publică centrală sau societăţi comerciale cu capital de stat în proprietatea comunelor, oraşelor, municipiilor şi a judeţelor;
- reglementarea, în beneficiul comunităţilor, a relaţiilor patrimoniale dintre unităţile administrativ-teritoriale şi operatorii reţelelor de distribuţie a energiei electrice şi gazelor naturale;
- simplificarea procedurilor privind exproprierea pentru cauza de utilitate publică pentru proiecte de interes local".

Pentru susţinerea descentralizării financiare au fost propuse câteva măsuri care se regăsesc şi în alte propuneri anterioare, dar şi câteva intenţii interesante, care ridică semne de întrebare în ceea ce priveşte implementarea lor în practică:

- **„dimensionarea sumelor defalcate pentru finanţarea serviciilor publice descentralizate în funcţie *de standarde de cost per beneficiar / unitate de măsură*, mai ales în învăţământ, servicii sociale şi întreţinerea drumurilor publice;**
- determinarea sumelor defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale pe bază de formule care să confere predictibilitate şi transparenţă în alocarea acestora;
- elaborarea şi implementarea reglementărilor privind *secţiunile de funcţionare şi dezvoltare ale bugetelor locale*; adaptarea sistemului de echilibrare a bugetelor locale, astfel încât să asigure resursele necesare secţiunii de funcţionare (realizate în 2010);
- elaborarea şi implementarea reglementărilor privind criza financiară şi insolvenţa unităţilor administrativ-teritoriale, conform prevederilor Legii finanţelor publice locale nr. 273/2006, cu modificările şi completările ulterioare(O.U.G. nr. 46/21.05.2013, apărută in M.O. Partea I, nr. 299/24.05.2013);
- *includerea în legile anuale ale bugetului de stat a unor anexe distincte care să conţină estimările pentru următorii 3 ani ale sumelor ce se vor aloca bugetelor locale, astfel încât autorităţile locale să poată planifica proiecte şi programe multianuale (deşi există, asemenea prevederi nu au fost aplicate până acum);*
- creşterea autonomiei financiare a unităţilor administrativ-teritoriale şi a veniturilor bugetelor locale ale acestora prin:
    - acordarea dreptului autorităţilor locale de a modifica nivelul impozitelor şi taxelor locale în funcţie de necesităţile locale şi gradul de suportabilitate al populaţiei;
    - *calcularea valorii impozabile a clădirilor şi terenurilor din intravilanul localităţilor prin raportarea la valoarea de piaţă a acestora*, acolo unde aceasta este vădit mai mare decât cea determinată prin formula actuală de calcul (*nerealizată până în acest moment*);
    - *revizuirea cotelor defalcate din impozitul pe venit în funcţie de noile competenţe transferate* autorităţilor locale în cursul procesului de descentralizare (*paradoxal, s-a procedat la reducerea acestora)*;

- *alocarea integrală la bugetele locale a sumelor provenite din amenzile aplicate persoanelor juridice,* întocmai ca în cazul celor provenite din amenzile aplicate persoanelor fizice" (*realizată abia în anul 2014*).[17]

Merită remarcată, cel puţin la nivel formal, semnarea la 29 martie 2009, la Buşteni, a „Acordului cu privire la descentralizarea administraţiei publice", încheiat între Guvern şi structurile asociative ale autorităţilor publice locale (Uniunea Naţională a Consiliilor Judeţene, Asociaţia Municipiilor, Asociaţia Oraşelor şi Asociaţia Comunelor din România). Acest acord cuprindea „categoriile de competenţe ce vor fi descentralizate şi principiile de transfer ale acestora către autorităţile administraţiei publice locale" în domeniile de bază: educaţie, sănătate, ordine şi siguranţă publică, stare civilă, serviciile de evidenţă a persoanei, protecţie socială, cultură, tineret şi sport, mediu, transport, urbanism, protecţia consumatorilor, construirea de locuinţe sociale şi pentru tineret. Ulterior au avut loc câteva întâlniri privind descentralizarea la sediul Ministerului Administraţiei şi Internelor (în calitate de coordonator al procesului) sau la ministerele implicate, fără a avea o finalitate în folosul autorităţilor locale.

Intrarea în vigoare a H.G. nr. 961/2009, privind aprobarea „Ghidului-cadru pentru elaborarea standardelor minime de calitate şi a standardelor minime de cost pentru serviciile publice descentralizate", prevedea ca aceste standarde să fie elaborate până la data de 30 septembrie 2009, *ceea ce nu s-a realizat nici până în prezent pentru toate serviciile publice.* Având în vedere cele prezentate, putem aprecia că rezultatele acordului amintit au fost nesemnificative.

Un alt moment în procesul descentralizării l-a constituit adoptarea la 28 aprilie 2010 a Memorandumului cu titlul „Asumarea de către Guvern a calendarului de activităţi privind derularea procesului de descentralizare", în care erau propuse măsuri de descentralizare în câteva sectoare: poliţie, educaţie, sănătate, agricultură, cultură, tineret şi sport. În acest context, au fost transferate către autorităţile locale şi judeţene un număr de 368 de spitale din cele 371 prevăzute în H.G. nr. 529/2010, iar proiectul de lege a poliţiei locale a fost aprobat în Parlament prin Legea nr. 155/2010 în luna iulie.

În anul 2011 a fost adoptată Legea Educaţiei Naţionale nr. 1/2011, în care sunt prevăzute măsurile aferente procesului de descentralizare, în special prin aprobarea standardelor de cost pentru finanţarea de bază pe elev/preşcolar. Tot în 2011 a fost reevaluat Memorandumul din 2010 şi asumat de Guvern un nou Memorandum având drept titlu „Modificarea calendarului de activităţi privind derularea procesului de descentralizare", cu abordare directă a Ministerului Educaţiei, Tineretului şi Sportului şi Ministerului Agriculturii şi Dezvoltării Rurale. Ca realizare efectivă prin adoptarea ulterioară a unor hotărâri de guvern, au fost transmise o serie de imobile din domeniul public al statului (Ministerul Educaţiei, Cercetării, Tineretului şi Sportului) în domeniul public al unităţilor administrativ-teritoriale şi în administrarea consiliilor judeţene.

În anul 2012 nu putem remarca o evoluţie semnificativă a procesului de descentralizare, chiar în contextul unui an electoral. Singura măsură care poate fi amintită este adoptarea Legii nr. 122/2012 pentru modificarea Legii nr. 283/2010, privind înfiinţarea şi funcţionarea Camerelor pentru agricultură, silvicultură şi dezvoltare rurală, ca *document teoretic,*

[17] Ibid., p. 69-72.

întrucât Camerele Agricole nu sunt funcţionale. Mai mult, prin Ordonanţa de Urgenţă a Guvernului nr. 26/2012, se instituie o serie de restricţii pentru autorităţile administraţiei publice locale privind achiziţia de servicii juridice de consultanţă, de asistenţă şi/sau de reprezentare, achiziţia de tipărituri şi alte bunuri pentru acţiunile de reprezentare şi protocol, zile festive, zile aniversare, numărul persoanelor care se pot deplasa în străinătate, precum şi obligativitatea de a diminua cu 30% cheltuielile de protocol şi deplasările în străinătate.[18]

Un alt document care ar trebui amintit în contextul reformei în administraţia publică este Programul Naţional de Reformă 2011-2013 (PNR), aprobat de Guvernul României în luna noiembrie 2010. Programul Naţional de Reformă 2011-2013 constituie o platformă-cadru pentru definirea şi aplicarea politicilor de dezvoltare a României în concordanţă cu obiectivele Uniunii Europene prevăzute în Strategia Europa 2020. În document sunt asumate reformele prevăzute în Programul Naţional de Reformă 2007-2010 şi în Programul de guvernare 2009-2012. Singurul obiectiv care se referă la tema noastră îl constituie „restructurarea şi eficientizarea activităţii administraţiei publice", dar fără referiri directe la procesul de descentralizare. Trebuie totuşi remarcată intenţia de a *defini un cadru legislativ coerent şi unitar prin standardizarea procedurilor administrative într-un Cod administrativ al României şi un Cod de procedură administrativă, care să trateze în mod unitar toate aspectele aferente procedurilor administrative specifice autorităţilor publice centrale şi locale.*

Lansarea provocărilor privind regionalizarea/descentralizarea. Ce ne aşteaptă? Ce sperăm? (2013-2016)

Din punct de vedere teoretic, anul 2013 marchează o activitate mult mai consistentă în ceea ce priveşte cele două procese: regionalizare, respectiv descentralizare. Abordarea procesului de regionalizare şi crearea regiunilor ca unităţi administrativ-teritoriale funcţionale distincte presupun parcurgerea succesivă a celor trei procese administrative:

- procesul de revizuire a Constituţiei;
- procesul de elaborare a cadrului normativ necesar organizării şi funcţionării regiunilor;
- procesul de elaborare a cadrului normativ necesar descentralizării competenţelor către autorităţile regionale şi locale.

Deşi Programul de guvernare 2013-2016 acordă o importanţă deosebită demarării procesului de regionalizare şi continuării procesului de descentralizare administrativă şi financiară, cele trei procese amintite *nu au putut să fie finalizate în termenele asumate fie din cauza lipsei de consens politic* (modificarea Constituţiei), *fie din cauza tergiversării cauzate de alegeri* (alegeri pentru Parlamentul European, alegeri prezidenţiale), *fie din cauza imperfecţiunilor actelor normative* (Legea descentralizării declarată neconstituţională).

Trebuie remarcat faptul că, după declararea Legii descentralizării ca neconstituţională în 10 ianuarie 2014, subiectul a fost abordat sporadic, fără a exista dezbateri publice sau analize la nivel legislativ. În acest fel, *am ajuns să discutăm în anul 2015 tot despre proiecte de legi şi acte normative sau măsuri pentru implementarea proceselor de regionalizare şi descentralizare*. Mai mult

[18] O.U.G. nr. 26/2012, Monitorul Oficial, Partea I, nr. 392, 12 iunie 2012.

decât atât, în acest moment prioritatea legislativă o reprezintă elaborarea Codului Electoral, care să statueze desfăşurarea alegerilor locale şi parlamentare din anul 2016. Apreciind ca finalitate pentru acest act normativ luna iunie 2015, reanalizarea în Parlament a Legii descentralizării, într-o viziune optimistă, ar putea avea loc cel mai devreme în sesiunea din toamnă a anului 2015. Având în vedere că se preconizează ca procesul revizuirii Constituţiei să se desfăşoare în aceeaşi perioadă, există foarte multe semne de întrebare privind reanalizarea şi modificarea în Parlament a Legii-cadru a descentralizării în această perioadă.

Totuşi, vom încerca să trecem în revistă principalele măsuri demarate în 2013 (chiar dacă puţine sunt finalizate), în vederea creării cadrului instituţional pentru înfiinţarea regiunilor administrativ-teritoriale şi continuarea procesului de descentralizare administrativă şi financiară.

La 19 februarie 2013, Guvernul României a aprobat Memorandumul cu titlul „Adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare-descentralizare în România", care propune transferul unor competenţe de la nivel central către nivelul local, în vederea sporirii legitimităţii autorităţilor publice în realizarea obiectivelor strategice la nivel regional, cu efect asupra modernizării societăţii româneşti. Pe baza acestui document, au fost înfiinţate două organisme în vederea elaborării cadrului normativ aferent celor două procese:

„Consiliul Consultativ pentru Regionalizare (CONREG)" – organism cu rol strategic, care oferă expertiză în definirea profilului viitoarelor regiuni. Acest grup a elaborat trei rapoarte în care sunt prezentate criteriile funcţionale şi principiile care trebuie să stea la baza procesului de regionalizare-descentralizare;

„Comitetul Tehnic Interministerial pentru Regionalizare-Descentralizare (CTIRD)" – organism cu rol tehnic, care asigură coerenţa şi unitatea de abordare a procesului de transfer al competenţelor de la nivelul central către nivelul local/regional.[19]

Au fost iniţiate şi desfăşurate pe parcursul anului 2013 o serie de dezbateri publice naţionale având drept temă procesul de regionalizare-descentralizare şi sesiuni de dezbatere/seminarii cu participarea principalilor actori, dar şi cu specialişti străini.

Pe parcursul anului 2013 a fost demarat de către Ministerul Dezvoltării Regionale şi al Administraţiei Publice un proces de inventariere şi pregătire a cadrului legislativ aferent regionalizării-descentralizării.

Tot în 2013, Ministerul Dezvoltării Regionale şi al Administraţiei Publice a elaborat proiectul legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competenţe exercitate de unele ministere şi organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, precum şi a unor măsuri de reformă privind administraţia publică. După procedurile de transparenţă decizională şi consultare publică, proiectul de lege a fost adoptat de Guvern în şedinţa din 14 noiembrie 2013 şi înaintat Parlamentului, *unde a fost aprobat prin angajarea răspunderii* la data de 19 noiembrie 2013. Ulterior, *proiectul legii privind descentralizarea a fost atacat la Curtea Constituţională, care s-a pronunţat în 10 ianuarie 2014, constatând că legea în ansamblul ei este neconstituţională.*

---

[19] *Memorandum privind adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare-descentralizare în România*, Guvernul României, 19 februarie 2013, www.mdrt.ro/userfiles/Regionalizare_memorandum_1902_13.doc., pp. 3-4.

Programul de guvernare 2013-2016 conţine un capitol intitulat „Dezvoltare şi Administraţie", în care, într-un mod destul de simplificat, sunt expuse elementele procesului de reformă a administraţiei publice, cu accent pe dezvoltarea regională, regionalizare şi descentralizare.

Deşi abordate într-o manieră oarecum logică (context, necesitate, obiective, direcţii de acţiune), problemele expuse ocupă un spaţiu foarte restrâns (6-7 pagini) şi *prezintă numai nişte declaraţii de intenţie ale Guvernului, fără termene sau responsabilităţi concrete, preluând o parte din obiectivele existente în alte programe de guvernare sau documente elaborate anterior care nu au fost implementate sau sunt în curs de implementare.*

Analiza prezentată evidenţiază problemele şi nerealizările procesului de reformă a administraţiei publice (în special în domeniul descentralizării), precum şi necesitatea continuării şi accelerării acestui proces în vederea atingerii ţintelor asumate în contextul Strategiei Europa 2020.

La capitolul Dezvoltare şi Administraţie regăsim componenta regionalizare şi descentralizare administrativă şi financiară, unde sunt propuse câteva măsuri cu caracter general, care, analizate în detaliu, *reflectă lipsa de profesionalism în abordarea reformei.*

Putem aminti câteva dintre aceste măsuri, cu comentariile de rigoare[20]:

- „definitivarea unui calendar riguros privind descentralizarea administraţiei publice" – *nu rezultă niciun calendar şi, prin urmare, este pusă sub semnul întrebării rigurozitatea lui;*
- „modificarea tuturor actelor normative cu privire la administraţia publică locală, în vederea creării cadrului instituţional necesar descentralizării"[21] – *este foarte greu un asemenea demers, ţinând cont de multitudinea actelor normative care trebuie modificate şi completate şi de perioada necesară pentru o asemenea acţiune şi care ar da peste cap toate termenele stabilite*.

În rest, nu mai putem remarca decât *propuneri cu caracter de generalitate, care nu pot fi cuantificate ca volum şi timp, ceea ce conduce la o lipsă de predictibilitate a efectelor în teritoriu sau la o prelungire a unui status-quo etern în ceea ce priveşte procesul de descentralizare.* Lipsa unui calendar de descentralizare sau a unor instrumente de monitorizare semestrială sau anuală a implementării măsurilor preconizate face imposibilă o apreciere a rezultatelor care se speră să fie obţinute.

Este interesant de analizat şi Programul legislativ al Guvernului României pentru perioada 2013-2016 – Principalele reglementări. Secţiunea care ne interesează, „Dezvoltare şi Administraţie", preluată din Programul de guvernare 2013-2016, conţine un calendar cu actele normative care trebuia să fie adoptate în perioada 2013-2014. La o primă evaluare, constatăm un număr de 30 de acte normative (23 pentru anul 2013 şi 7 pentru anul 2014), dintre care 14 sunt legate de procesul de descentralizare şi sunt considerate priorităţi legislative. *Analizând aceste acte normative la momentul actual, constatăm că singura lege (Legea descentralizării) care a fost promovată şi aprobată de Parlament, şi aceea prin angajarea răspunderii, a fost declarată neconstituţională de Curtea Constituţională.* În consecinţă, în Programul legislativ al

[20] *Programul de guvernare 2013-2016*, Hotărârea Parlamentului nr. 45/21.12.2012 (Monitorul Oficial nr. 877/21.12.2012)., capitol Dezvoltare şi Administraţie.

[21] Ibid.

Guvernului României pentru anul următor (2014) regăsim majoritatea propunerilor de acte normative din 2013, cu termene depăşite în momentul de faţă. Astfel, *din totalul de 11 acte normative propuse ca priorităţi în prima sesiune parlamentară din 2014, regăsim 7 proiecte de legi reportate din 2013*.

O atenţie specială trebuie acordată celor două coduri, Codul administrativ şi Codul de procedură administrativă, menite să realizeze un cadru general unitar aplicabil administraţiei publice, care să conducă la sistematizarea, simplificarea şi clarificarea legislaţiei specifice, la eliminarea normelor juridice neclare, necorelate, paralele şi contradictorii, la acoperirea vidului legislativ şi la îmbunătăţirea unor prevederi legale în vigoare. Istoria celor două coduri parcurge o perioadă foarte lungă, începând cu anul 2001, când a existat prima intenţie din partea Guvernului României de a reglementa domeniul administrativ în cadrul Programelor de guvernare şi al Planurilor legislative anuale, responsabilitatea revenind Ministerului Administraţiei şi Internelor. Reluarea procesului de codificare a actelor normative care reglementează aspectele procedurale ale administraţiei publice a cunoscut o oarecare consistenţă în anul 2008, odată cu materializarea acţiunilor întreprinse prin adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 1360/2008, pentru aprobarea tezelor prealabile ale Codului de procedură administrativă. Procesul de standardizare a procedurilor administrative a fost reluat în 2011, când Ministerul Administraţiei şi Internelor, beneficiind de sprijin financiar prin Programul Operaţional Dezvoltarea Capacităţii Administrative, şi-a asumat prin Programul Naţional de Reformă (PNR) 2011-2013 acţiunile de elaborare şi adoptare ale celor două documente. Baza elaborării noilor teze prealabile ale codurilor administrative a constituit-o analiza disfuncţionalităţilor de tehnică legislativă din actele normative ale sectorului administraţiei publice pentru cinci domenii: administraţia publică centrală, administraţia publică locală, personalul din administraţie, patrimonial public şi privat, serviciile publice. *Rezultatele analizei constată în proporţie de 75% cazuri contradictorii între anumite prevederi ale actelor normative, peste 60% cazuri de necorelări între actele normative şi peste 50% situaţii de vid legislativ.*[22] În final, trebuie să constatăm că *procesul nu a fost finalizat, între propunerile de priorităţi legislative cuprinse în Planurile legislative ale Guvernului aferente anului 2013 şi perioadei 2013-2016 regăsindu-se ambele coduri.*

Singura realizare majoră din această perioadă în ceea ce priveşte procesul de descentralizare o constituie Legea descentralizării, aprobată de Parlamentul României, dar care a fost declarată neconstituţională de către Curtea Constituţională a României în 10 ianuarie 2014, astfel încât trebuie reluată şi modificată pentru a fi pusă în concordanţă cu observaţiile CCR.

Prezentăm în continuare câteva dintre constatările Curţii Constituţionale care au stat la baza constatării neconstituţionalităţii intrinseci a legii:

- „Legea descentralizării este neconstituţională pentru că nu respectă art. 5, alin. (1), din Legea-cadru a descentralizării, nr. 195/2006, care prevede că «transferul competenţelor este fundamentat pe analize de impact şi realizat pe baza unor metodologii specifice şi a unor sisteme de indicatori de monitorizare, elaborate de

[22] Comitetul Consultativ Tematic Administraţie şi Bună Guvernanţă (CCTABG), *Analiză socio-economică*, 2013, p. 20.

către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, în colaborare cu Ministerul Administraţiei şi Internelor şi structurile asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale».

- În urma analizării unor documente trimise de Guvern, CCR constată că acestea, eterogene prin conţinut, vizează informări generale în privinţa problematicii regionalizării şi descentralizării. Documentul transmis Curţii, intitulat «Document strategic privind măsurile necesare accelerării procesului de regionalizare-descentralizare în România 2013-2016», nu are semnificaţia juridică a unui studiu/analiză de impact. Curtea a constatat că aceste documente nu reprezintă analizele de impact la care Legea-cadru nr. 195/2006 face referire, rezultând o lipsă de corelare cu dispoziţiile acesteia.
- Art. 5, alin. (2), din Legea-cadru nr. 195/2006 prevede organizarea de «faze-pilot în vederea testării şi evaluării impactului soluţiilor propuse pentru descentralizarea competenţelor pe care le exercită în prezent», operaţiune nerealizată în majoritatea domeniilor supuse reorganizării.
- Art. 9 din Legea-cadru nr. 195/2006 prevede elaborarea unor standarde de cost pentru finanţarea serviciilor publice şi de utilitate publică descentralizate şi standarde de calitate aferente asigurării furnizării acestora de către autorităţile administraţiei publice locale. Curtea a constatat că în privinţa domeniilor descentralizate nu au fost elaborate astfel de standarde nici măcar la nivel estimativ. Având în vedere importanţa şi complexitatea acestora, elaborarea standardelor era necesar să fie realizată anterior adoptării prezentei legi".[23]

Un document recent, care vizează problematica administraţiei publice, având drept pilon procesul de descentralizare, este „Strategia pentru Consolidarea Administraţiei Publice 2014-2020", elaborată de Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, în colaborare cu Cancelaria Primului-Ministru şi aprobată prin H.G. nr. 909/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 834bis/17.11.2014. Strategia este elaborată în contextul procesului de programare a fondurilor europene aferente perioadei 2014-2020 şi reprezintă un document integrat care are în vedere prevederile Acordului de Parteneriat care va sta la baza finanţărilor nerambursabile din fonduri structurale pentru perioada 2014-2020.

Strategia pentru consolidarea administraţiei publice are ca scop remedierea principalelor deficienţe care împiedică administraţia din România să-şi îndeplinească rolul la nivelul aşteptărilor beneficiarilor săi, prin stabilirea cadrului general de reformă a administraţiei publice pentru perioada 2014-2020. Documentul este însoţit de un plan de acţiune care include atât obiective pe termen scurt, care vizează orizontul de timp 2016 (Anexa nr. 3), termen până la care România va trebui să îndeplinească integral condiţionalitatea aferentă domeniului administraţie publică, cât şi obiective strategice pe termen lung, care vor viza orizontul de timp 2020, termen corelat cu derularea Programului Operaţional Capacitate Administrativă.

[23] Curtea Constituţională a României, Decizia nr. 1, 10 ian. 2014, punctele 96-100, pp. 38-39.

Pentru a se asigura o participare mai largă la definitivarea şi prioritizarea măsurilor de reformă, s-a derulat, în luna iunie 2014, o amplă consultare on-line cu privire la principalele obiective şi direcţii de acţiune ale Strategiei, la care au participat reprezentanţi ai autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale (atât de la nivel politic, cât şi de la nivel tehnic), ai Parlamentului, ai mediului academic şi ai societăţii civile. Ministerele de linie, în special cele opt ministere prioritare menţionate în Acordul de Parteneriat, au formulat propuneri concrete specifice domeniilor lor de competenţă, care au fost avute în vedere în definitivarea obiectivelor specifice şi direcţiilor de acţiune ale Strategiei.

Concluzia cea mai importantă rezultată din analizele prezentate, cu efect direct asupra procesului de descentralizare, *este capacitatea administrativă redusă, determinată de o serie de cauze structurale* analizate în documentul amintit: politizarea administraţiei publice, alocarea deficitară a fondurilor publice şi a resurselor, caracterul fragmentat şi delegarea neclară de responsabilităţi, lipsa de încredere între palierele politic şi administrativ, care conduce la rezistenţă la schimbare, lipsa de iniţiativă şi birocraţia excesivă, lipsa de transparenţă, deprofesionalizarea.[24]

În vederea rezolvării problemelor evidenţiate şi în perspectiva dezvoltării în continuare a capacităţii administrative, sunt propuse o serie de măsuri încadrate în cadrul unor obiective generale susţinute de mai multe obiective specifice. Prezentăm în continuare principalele acţiuni propuse în cadrul obiectivului general IV „Creşterea autonomiei locale şi consolidarea capacităţii autorităţilor administraţiei publice locale pentru promovarea şi susţinerea dezvoltării la nivel local":

1. Asigurarea cadrului comun optim pentru repartizarea competenţelor între administraţia publică centrală şi administraţia publică locală:

- asigurarea cadrului instituţional necesar pentru dezbaterea, analiza şi fundamentarea deciziilor referitoare la transferul competenţelor între diferitele paliere administrative;
- dezvoltarea şi utilizarea unui set de indicatori care să permită evaluarea capacităţii autorităţilor administraţiei publice locale cu privire la exercitarea competenţelor care le sunt conferite, potrivit cadrului legal în vigoare (cu accent pe evaluarea resurselor financiare, umane şi materiale utilizate sau atrase) şi de a exercita noi competenţe;
- dezvoltarea de mecanisme de monitorizare referitor la exercitarea competenţelor de către structurile deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, precum şi de evaluare a efectelor şi impactului deconcentrării;
- elaborarea de analize cu privire la oportunitatea transferului competenţelor de la administraţia publică centrală la administraţia publică locală, astfel încât procesul decizional cu privire la transferul de competenţe să devină unul predictibil, transparent şi menit să asigure exercitarea competenţelor la nivelul optim;

[24] Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, *Strategia pentru Consolidarea Administraţiei Publice 2014-2020*, 2014, www.mdrap.ro/userfiles/consultari_publice/30_06_14/anexa1.doc., Proiect, Anexa nr. 1, p.18.

- identificarea resurselor financiare necesare funcţionării serviciilor descentralizate;
- dezvoltarea unui mecanism de monitorizare a competenţelor descentralizate, precum şi de evaluare a efectelor şi impactului descentralizării;
- descentralizarea competenţelor identificate.

2. Consolidarea autonomiei financiare a autorităţilor administraţiei publice locale:

- crearea cadrului şi mecanismelor necesare asigurării stabilităţii şi predictibilităţii surselor de venit pentru unităţile administrativ-teritoriale;
- întărirea rolului Comitetului pentru Finanţe Publice Locale;
- elaborarea unor analize cu privire la inventarierea, prioritizarea şi corelarea necesarului de investiţii locale;
- elaborarea unor mecanisme pentru asigurarea predictibilităţii alocării sumelor de la bugetul de stat în vederea finalizării investiţiilor locale;
- promovarea unor măsuri de natură să stimuleze unităţile administrativ-teritoriale pentru identificarea şi exploatarea de surse alternative generatoare de venituri proprii sau modalităţi alternative de diminuare a cheltuielilor bugetare (proiecte cu finanţare nerambursabilă, diferite mecanisme de colaborare/parteneriat, apelarea la voluntariat, sponsorizări);
- asigurarea de asistenţă tehnică pentru elaborarea planurilor de redresare financiară;
- promovarea de măsuri care să conducă la creşterea veniturilor proprii, inclusiv măsuri economice/de dezvoltare, care să contribuie la creşterea bazei de impozitare, prin luarea unor măsuri legislative privind impozitele şi taxele locale;
- promovarea de măsuri care să conducă la creşterea veniturilor proprii la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale;
- dezvoltarea unor mecanisme eficiente de gestiune a execuţiei bugetare".[25]

Recent a fost lansată „Strategia generală de descentralizare 2015-2016", menită să înlocuiască proiectul de lege a descentralizării elaborat anterior, care a fost trecut prin Parlament prin asumarea răspunderii Guvernului şi declarat neconstituţional de către Curtea Constituţionala a României în ianuarie 2014. Documentul încearcă să propună o serie de măsuri care să pregătească procesul de descentralizare prin evaluarea unor faze-pilot pentru testarea competentelor care urmează să fie descentralizate de ministerele implicate. Datele colectate şi procesate prin descentralizarea-pilot vor sta la baza unor rapoarte de monitorizare şi studii de impact care vor însoţi noul proiect de lege a descentralizării în vederea îndeplinirii condiţiilor impuse de către Curtea Constituţională. Analizând conţinutul documentului, constatăm că el reprezintă de fapt un text cu referiri generale privind măsurile pregătitoare ale procesului de descentralizare, studii de impact, standarde de cost şi indicatori de monitorizare, menit să îndeplinească toate condiţiile impuse de Curtea Constituţională. Fiind elaborată pentru o perioadă de doi ani, denumirea de „strategie" este improprie, iar calendarul etapelor preliminare ale procesului de descentralizare şi planul de acţiuni anexate

[25] Ibid., pp. 74-76.

sunt foarte strânse ca termene, ceea ce ne face să credem că mai avem de aşteptat până la finalizarea acţiunilor propuse. Când afirmăm acest lucru avem în vedere etapele „preliminare" transferului de competenţe, care sunt cam multe şi încadrate în termene foarte „optimiste" de implementare:

- elaborarea strategiilor sectoriale de descentralizare;
- organizarea şi implementarea fazelor pilot;
- elaborarea analizelor de impact cu privire la competenţele ce urmează să fie descentralizate;
- elaborarea proiectelor de legi sectoriale privind transferul competenţelor;
- elaborarea proiectelor de acte normative prin care se transferă patrimoniul;
- elaborarea, modificarea, completarea sau abrogarea, după caz, a legislaţiei primare şi/sau secundare care reglementează competenţele transferate.

Definită ca document-cadru care să stabilească direcţiile strategice ale Guvernului în domeniul descentralizării, bănuim că strategia va avea ca finalitate (deşi nu rezultă din document) elaborarea unui nou proiect de lege privind descentralizarea în România. Din păcate, în cel mai bun caz, acest lucru nu se va putea realiza înainte de anul 2017, chiar în contextul unei aprecieri optimiste de finalizare în cadrul termenelor propuse.

Concluzii generale

Procesul de descentralizare este un proiect ambiţios care presupune schimbarea structurală a felului în care administraţia publică centrală şi cea locală gândesc actul administrativ. Pentru reuşita unui asemenea proiect este absolut necesară colaborarea tuturor actorilor care o vor implementa sau monitoriza în viitor. În acest context, este necesar un parteneriat real între Ministerul Finanţelor Publice (coordonator în domeniul descentralizării financiare), ministerele de linie (responsabile cu transferarea competenţelor sectoriale), administraţia publică locală, structurile asociative ale acesteia şi societatea civilă. *Procesul de descentralizare ar trebui analizat şi implementat în corelaţie cu cel al regionalizării, chiar dacă acesta reprezintă un pas ulterior. Acest lucru este evident dacă ţinem seama de interdependenţa dintre cele două fenomene care implică o abordare integrată.* Din analiza evoluţiei procesului de descentralizare în perioada 1990-2015, prezentată anterior, se desprind câteva concluzii importante care trebuie avute în vedere în perspectiva continuării şi finalizării acestui demers:

1. Lipsa unei viziuni integrate în formularea politicilor de descentralizare

Abordarea a fost punctuală şi de conjunctură, fără o viziune integrată a descentralizării, formularea unei politici de descentralizare în România demarând cu adevărat în 2001, iar implementarea parţială a acesteia a întârziat până la finele anului 2004. Trebuie evidenţiat faptul că prima structură interministerială care să identifice problemele şi opţiunile privind descentralizarea, să valideze propunerile conforme cu Programul de guvernare şi să consolideze aceste opţiuni prin consultarea cu factorii interesaţi a fost înfiinţată în 2004. Şi, în aceste condiţii, înfiinţarea Comitetului Tehnic Interministerial şi a Grupurilor de Lucru sectoriale nu a condus la o evoluţie semnificativă în implementarea procesului.

2. Lipsa coordonării eficiente a demersurilor

Până în anul 2004 nu a existat o abordare coordonată la nivel instituţional, lipsind atât o structură de coordonare a ministerelor de resort, cât şi structura profesională capabilă să acorde asistenţa de specialitate. În acest fel, relaţia dintre ministere s-a caracterizat printr-un dialog aproape inexistent, constatându-se o lipsă de încredere reciprocă între ministere şi o dispută permanentă care a condus la ignorarea completă a ciclului politicilor publice. În consecinţă, actele normative aferente care să detalieze competenţele autorităţilor publice locale în furnizarea serviciilor publice au fost incomplete sau au lipsit complet.

3. Evoluţia fluctuantă a paşilor procesului de descentralizare

Majoritatea măsurilor adoptate în procesul descentralizării au fost luate la nivel declarativ, deciziile fiind determinate de presiunile internaţionale, fără o pregătire politică şi tehnică judicioasă şi fără să ţină seama de recomandările societăţii civile. Mai mult decât atât, au existat situaţii în care *s-a înregistrat un regres al procesului prin recentralizarea unor competenţe la nivelul Guvernului sau al ministerelor.* Este de notorietate, în acest sens, Ordonanţa de Urgenţă nr. 55/2014, care a permis pentru o perioadă de 45 de zile migraţia politică a aleşilor locali chiar în ajunul campaniei electorale pentru alegerile prezidenţiale. Această ordonanţă, care a legalizat traseismul politic, a reprezentat *un exemplu evident de centralizare politică, administrativă şi financiară* (au migrat 552 de primari şi peste 4.600 de consilieri judeţeni şi locali, deci mai mult de 5.100 de aleşi locali[26]).

Un alt exemplu recent îl reprezintă Ordonanţa de Urgenţă nr. 28/2013 pentru aprobarea Programului naţional de dezvoltare locală, care preia din competenţele consiliilor judeţene în materie de alocare de fonduri pentru dezvoltare şi le transferă Ministerului Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, transferul acestor resurse făcându-se prin ordin al ministrului: „Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice întocmeşte şi aprobă prin ordin al ministrului repartizarea sumelor pentru program, pe judeţe, pe fiecare subprogram şi pe domenii specifice" (O.U.G. nr. 28/2013, art. 9, alin. 1).

Hotărârea de Guvern nr. 14/2015, privind instituirea unui plafon minimal pentru bugetele comunelor, oraşelor şi municipiilor, precum şi Legea Bugetului pe 2015 (Legea nr. 186/2014) *confirmă, din păcate, tendinţa de restrângere a competenţelor consiliilor judeţene în materie de alocări de resurse pentru comunităţile locale, centralizând la nivelul Guvernului deciziile aferente.* Situaţiile prezentate sunt în totală contradicţie cu principiile enunţate de Guvern în toate documentele elaborate în vederea derulării procesului de descentralizare, întârziind sau blocând conştient desfăşurarea acestui proces.

Constatăm faptul că după declararea ca neconstituţională a Legii descentralizării a trebuit să treacă mai mult de un an pentru reluarea timidă a dezbaterii şi a modificărilor impuse de Curtea Constituţională.

În locul elaborării unui nou proiect de lege a descentralizării, care să fie dezbătut şi aprobat în Parlamentul României, a fost preferată elaborarea unui text care adună o serie de prevederi generale sub titlul „Strategia generală de descentralizare 2015-2016", menit să sugereze o „*anumită preocupare"* privind procesul de descentralizare în România. „Strategia"

[26] Expert Forum, *Migraţia aleşilor locali*, 2014, p. 6.

este însoţită de un calendar al etapelor preliminare ale procesului de descentralizare care ar trebui finalizate până la sfârşitul anului 2016. Intenţia Guvernului României este de a „*relua procesul de descentralizare*" ţinând cont de prevederile Legii-cadru a descentralizării nr. 195/2006, ale Deciziei Curţii Constituţionale a României nr. 1/2014 şi ale Scrisorii de intenţie semnate de autorităţile române la 5 martie 2014 şi aprobate prin Decizia Consiliului directorilor executivi al Fondului Monetar Internaţional din 26 martie 2014. Documentul constituie obiectul unui proiect de hotărâre de guvern şi este însoţit de calendarul etapelor preliminare şi de un plan de acţiune a căror încadrare în timp ridică mari semne de întrebare. *Ajungem ca după 25 de ani să discutăm despre oportunitatea unor consultări interinstituţionale cu principalele autorităţi, foruri cu competenţă şi expertiză privind cadrul legal, după care să fie lansată dezbaterea publică a proiectului.*

Există şi reacţii din partea autorităţilor locale în legătură cu acest document. Astfel, vicepreşedintele Consiliului Judeţean Hunedoara, cu atribuţii de preşedinte, Dorin Gligor, declara: „Este nevoie de descentralizare, însă Guvernul tratează acest aspect cu superficialitate, motiv pentru care nu se poate accepta sub nicio formă varianta Executivului". De asemenea, preşedintele Consiliului Judeţean Cluj, Vakar Istvan, considera că „descentralizarea este în folosul cetăţeanului, dar nu va fi reală, dacă Guvernul vrea doar să scape de sarcini, fără să dea bani".[27]

4. Fragmentarea administrativă

Analizând evoluţia numărului de unităţi administrativ-teritoriale în perioada la care ne referim, s-a constatat o *creştere artificială a acestuia, combinată cu o tendinţă de ridicare a rangului localităţii, fără ca aceasta să reflecte o nevoie reală, determinată de o expansiune urbană planificată, de o creştere a nivelului populaţiei sau de o creştere a calităţii şi diversităţii serviciilor publice oferite.* Astfel, numărul comunelor a evoluat crescător, de la 2.682 de comune în 1996 la 2.723 în 2000, apoi la 2.827 în anul 2004, respectiv 2.858 în 2007, ajungând la 2.861 în 2014, cele mai multe (138) fiind înfiinţate în 2004 (an electoral). Acest lucru a determinat scăderea nivelului mediu al populaţiei pentru o comună cu peste 10%, de la 3.791 de locuitori în anul 2000 la 3.384 de locuitori în anul 2007.[28] Un alt efect negativ al fragmentarii administrative îl constituie scăderea capacităţii administrative, însoţită de generarea unor costuri suplimentare pentru noul aparat administrativ, noile autorităţi fiind în imposibilitatea de a asigura serviciile publice corespunzătoare.

Capacitatea fiscală a noilor structuri create a fost în majoritatea cazurilor total insuficientă, acestea devenind dependente de sumele de echilibrare de la bugetul de stat, situaţie accentuată de noul sistem de echilibrare a bugetelor locale, intrat în vigoare din anul 2007, care favorizează colectivităţile mari, cele mici riscând să nu îşi acopere nici măcar cheltuielile de funcţionare. Având în vedere că programele europene şi naţionale de finanţare a proiectelor de dezvoltare promovează

[27]Alina Neagu, "Noul proiect de descentralizare a fost transmis de Liviu Dragnea către Klaus Iohannis, Parlament şi autorităţile locale", *Hotnews*, 19/03/2015 http://www.hotnews.ro/stiri-politic-19686286-noul-proiect-descentralizare-fost-transmis-liviu-dragnea-catre-klaus-iohannis-parlament-autoritatile-locale.htm..

[28] Asociaţia Comunelor din România, *Agenda Comunelor din România 2008*, Bucureşti, ACoR, 2008, p. 11.

investiţiile de mari dimensiuni, ceea ce impune în mod natural asocierea intercomunitară, tragem concluzia că, *pe termen mediu şi lung, divizarea comunelor şi chiar menţinerea actualelor comune cu populaţie redusă vor avea consecinţe negative asupra colectivităţilor respective.*

Preşedintele Asociaţiei Comunelor din România, Emil Drăghici, primarul comunei Vulcana Băi, a subliniat foarte ferm situaţia financiară dificila cu care se confruntă administraţia locală din Romania: „O treime dintre comunele din România – adică aproape 1.000 de unităţi administrative din totalul celor 2.861 de comune din România – se află în pragul falimentului, nu doar pentru că toate au luat credite şi nu le mai pot returna, ci pentru că nu mai au venituri şi nu mai au bani să funcţioneze – de fapt, nu mai au bani nici pentru salariile angajaţilor".[29] Analiza evoluţiei datoriei publice locale evidenţiază o creştere spectaculoasă de la 3.472 milioane lei în anul 2006 la circa 13.800 milioane lei (circa 3,2 miliarde euro) în anul 2012, conform datelor prezentate de Ministerul Finanţelor Publice, ceea ce arată ca 30% din bugetul cumulat anual al autorităţilor publice locale este reprezentat de împrumuturi.[30]

5. Relaţia dintre administraţia publică centrală şi administraţia publică locală

5.1. Influenţa reprezentanţilor autorităţii publice centrale asupra activităţii autorităţilor publice locale

Dialogul dintre Guvern şi administraţia locală *a fost inconsistent şi politizat, consultarea cu autorităţile publice locale fiind în general sporadică, uneori evitată, alteori selectivă, numai cu reprezentanţii partidelor aflate la guvernare. Lipsa de comunicare a ministerelor cu beneficiarii* procesului de descentralizare a condus la o serie de iniţiative nepotrivite, care au frânat acţiunile în favoarea descentralizării.

În momentul de faţă există o serie de opinii potrivit cărora, în speranţa reducerii puterii aşa-zişilor „baroni locali", se doreşte degrevarea preşedinţilor de consilii judeţene de o serie de atribuţii si responsabilităţi.

Descărcarea preşedintelui de consiliu judeţean de calitatea de ordonator principal de credite (cea mai importantă atribuţie!) şi transferarea acestei atribuţii către administratorul public al judeţului vor conduce în mod sigur la o slabă responsabilizare managerială a acestuia. În realitate, administratorul public al judeţului, fiind angajat de către preşedinte, va „beneficia" în permanenţă de „influenţa acestuia".

Propunerea de alegere a primarilor din primul tur de scrutin, motivată numai de raţiuni de natură financiară, reprezintă o soluţie care vine să scadă legitimitatea primarului ca ales al comunităţii, care nu beneficiază în general de o susţinere de cel puţin 50% din sufragiul cetăţenilor care s-au prezentat la vot.

---

[29] Ionuţ Dima, "Emil Drăghici: "O tremie dintre comunele din România, adică aproape 1.000 de unităţi administrative, se află în pragul falimentului"", *Adevărul*, 25/06/2013 http://adevarul.ro/locale/targoviste/faliment-emil-draghici-1_51c939d8c7b855ff56c3c71e/index.html.

[30] Conform datelor oficiale citate în Iulian Anghel şi Claudia Medrega, "Guvernul spune stop veseliei din administraţia locală: primăriile cu probleme intră în insolvenţă", *Ziarul Financiar*, 22 mai 2013 http://www.zf.ro/zf-24/guvernul-spune-stop-veseliei-din-administratia-locala-primariile-cu-probleme-intra-in-insolventa-10893116.

Legea 115/2015 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, pentru modificarea Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001, precum şi pentru modificarea şi completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, prevede alegerea preşedintelui de consiliu judeţean, prin vot indirect, dintre consilierii judeţeni aleşi. În acest mod, poziţia cea mai înaltă la nivel de judeţ devine un obiect de negociere politică între partide (sau interese personale/financiare), iar preşedintele va fi la discreţia partidului care l-a desemnat, devenind o simplă marionetă. Schimbarea de atitudine şi decizie în ceea ce priveşte alegerea preşedintelui de consiliu judeţean este evidentă în abordările succesive care au avut loc după anul 2008. Asistăm astfel la propuneri care conduc spre *o recentralizare politică, lansate tocmai de actori politici care susţineau cu totul altă variantă în anul 2008*: „Am mai auzit un argument, de data asta din partea unor foarte buni prieteni ai noştri, ai tuturor, din presă, că o să facem baroni locali. Păi, vă reamintesc că sintagma «baron local» există de 10 ani, cu voturi pe liste. Singura şansă să scăpăm de această sintagmă – nu noi, neapărat, ci cei din teritoriu – este să aibă votul oamenilor. Aveţi o problemă cu alegerea votului nominal, pentru ca, după ce se votează consiliul judeţean, să înceapă presiunile, cumpărarea de voturi, dosare, aranjamente? Vreţi iar să fie preşedintele ales la o cafenea, la o întâlnire între nişte lideri care au mai mulţi sau mai puţini bani? Prin acest sistem (n.a. – votul uninominal), oamenii puternici vor candida şi se vor face mai puţine aranjamente de culise, jurăminte la Tismana şi alte lucruri de acest gen şi îi lăsăm pe oameni să aleagă ceea ce vor”.[31] Asistăm la o nouă încercare de „recentralizare politică”. Sub masca „debaronizării” la nivel local, recentralizarea aduce aleşii locali importanţi (preşedinţi de consilii judeţene) la dispoziţia puterii centrale, care printr-o decizie politică poate influenţa şi chiar dispune atât desemnarea, cât şi schimbarea acestora, transformându-i în unelte politice ale centrului.

5.2. Rolul prefectului

Prefectul, în calitate de reprezentant al administraţiei centrale în teritoriu, are puterea de a contesta actele emise de administraţia publică locală, în cazul în care le consideră ilegale, actele contestate fiind suspendate *de jure* de către prefect şi nu prin decizia instanţei. Există situaţii absurde în care unii prefecţi au formulat critici chiar asupra oportunităţii unor hotărâri de consiliu local. Într-o anumită perioadă, intervenţia prefectului în activitatea administraţiei locale a fost exercitată şi prin controlul său absolut asupra numirii secretarului primăriei.

5.3. Structurile asociative ale administraţiei publice locale

Lipsa de unitate la nivelul abordării problematicii specifice a structurilor asociative ale administraţiei locale *a diminuat de cele mai multe ori forţa de negociere, credibilitatea lor fiind în scădere din cauza politizării excesive.* Capacitatea structurilor asociative ale administraţiei locale de a propune politici publice complete şi realiste este de asemenea pusă sub semnul întrebării.

5.4. Sistemul de monitorizare a serviciilor publice

Administraţia centrală nu colectează date privind beneficiarii serviciilor publice (infrastructură rutieră, apă şi canalizare, energie termică, salubritate, iluminat public, transport

[31] Luare de cuvânt a deputatului Victor Ponta, în şedinţa Camerei Deputaţilor din 4 martie 2008, http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=6448&idm=2&idl=1.

public de călători, instituţii culturale, beneficiari ai prestaţiilor sociale, servicii de protecţie a persoanelor vârstnice şi a victimelor violenţei în familie, servicii educaţionale, poliţie comunitară) şi nu monitorizează indicatori de calitate privind serviciile publice. Realizarea unor baze de date privind serviciile publice locale şi implementarea unui sistem de raportare în timp real ar asigura o monitorizare corectă a tuturor situaţiilor din teritoriu, ceea ce ar putea permite intervenţii punctuale în situaţii speciale.

6. Transferarea anumitor responsabilităţi la nivelul administraţiei locale, fără surse de finanţare

Analiza procesului de transfer al competenţelor relevă *o serie de deficienţe de planificare şi implementare datorate fie lipsei analizelor de impact, fie monitorizării incomplete sau evaluării superficiale, ceea ce a afectat în mod direct gestionarea serviciilor publice locale şi a avut efecte negative asupra calităţii prestaţiilor.*

Transferul de servicii de bază către administraţia publică locală a început imediat după anul 1990, însă nu se poate spune că a existat o voinţă politică reală, susţinută, de a creşte autonomia locală. Judecând după felul în care anumite responsabilităţi funcţionale au fost descentralizate, delegate sau deconcentrate, intenţia administraţiei centrale pare să fi fost mai degrabă de a-şi reduce deficitele prin transferarea anumitor responsabilităţi la nivelul administraţiei locale, fără surse de finanţare. Principalul efect al acestei politici a fost limitarea capacităţii administraţiei locale de a face faţă noilor responsabilităţi şi de a-şi adapta sistemul de servicii publice la preferinţele şi nevoile locale.

Procesele de transfer total sau parţial al unor responsabilităţi dintre cele mai diverse s-au făcut fără o analiză care să respecte principiul subsidiarităţii sau al ariei beneficiarilor, *neexistând o delimitare clară a responsabilităţilor celor două niveluri ale administraţiei locale din România: nivelul localităţilor şi cel al consiliilor judeţene.* Faptul că, practic, în legislaţia românească privind administraţia locală *nu există o separare clară a responsabilităţilor exclusive, partajate sau delegate creează permanent confuzii* şi permite transferarea către administraţia publică locală a finanţării unor servicii care în mod normal ar fi trebuit să fie în sarcina Guvernului. Trebuie exemplificate, în acest sens, transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale pentru plata drepturilor salariale şi a indemnizaţiilor persoanelor cu dizabilităţi, care au fost diminuate, obligând autorităţile locale să contribuie în perioada 1 ianuarie – 30 septembrie 2014 cu un procentaj de 25% (O.U.G. nr. 103/2012), respectiv cu 10% după 1 octombrie 2014 (O.U.G. nr. 58/2014). Alocarea responsabilităţilor către toate nivelurile administrative implicate în exercitarea unor competenţe partajate a fost adesea confuză sau incompletă, ceea ce a condus la declinarea responsabilităţii de către actorii implicaţi sau chiar la blocarea furnizării serviciilor publice respective.

Concluzionând, apreciem că *transferul de autoritate decizională a fost incomplet, asistând la situaţii în care au fost descentralizate servicii publice, fără resurse financiare suficiente.* Realocarea în subordinea Ministerului Culturii şi Cultelor[32] a unor instituţii culturale de la nivel local constituie unul dintre exemplele semieşecului procesului descentralizării în acest domeniu.

[32] Este vorba despre teatrele naţionale din Târgu Mureş, Craiova, Timişoara, Opera Română din Timişoara, Muzeul Naţional „George Enescu".

7. Veniturile proprii ale administraţiei publice locale

Modificările aduse începând cu anul 1997 legislaţiei privind impozitele şi taxele locale au condus la creşterea nivelului resurselor financiare proprii ale autorităţilor locale, întărind astfel autonomia financiară. În acest mod, dreptul de a stabili taxe locale a fost transferat la nivelul administraţiei locale, realizându-se, totodată, şi descentralizarea mecanismelor de monitorizare şi colectare. Pe de altă parte, modificările au condus la creşterea nivelului veniturilor prin transferul, în baza unei formule, a unei părţi din impozitul pe venit în bugetul local. Totuşi, ponderea veniturilor din impozite şi taxe locale, care reprezintă cea mai importantă resursă a bugetelor locale, rămâne redusă. Analizând *situaţia veniturilor proprii, indicatorul cel mai important al autonomiei locale, constatăm o scădere a ponderii lui din totalul veniturilor locale de la 45% în 1999 la 21% în 2003.*[33]

Câteva dintre cauzele care au condus la o reducere a veniturilor proprii sunt prezentate succint mai jos:

- Administraţia locală nu are drept de decizie asupra nivelului şi bazei de impozitare pentru impozitele care contribuie în mod substanţial la bugetul local;
- Sistemul impozitului pe teren şi clădiri este inechitabil şi ineficient. Construit pe baza unui sistem de parametri şi zone, sistemul de impozitare încearcă, fără succes însă, să valorifice proprietatea la un nivel cât mai apropiat de valoarea de piaţă;
- Nivelul de colectare a taxelor şi impozitelor rămâne nesatisfăcător;
- Administraţia centrală nu cunoaşte capacitatea fiscală a fiecărei unităţi administrativ-teritoriale, fiind incapabilă să determine dacă prognozele anuale ale autorităţilor locale privind veniturile din taxe şi impozite locale sunt corecte sau dacă baza de impozitare locală este exploatată corespunzător;
- Veniturile realizate din împrumuturi continuă să aibă o pondere mică, deşi contractarea acestora a devenit mult mai accesibilă.

8. Structura sistemului de transferuri

În paralel cu creşterea veniturilor administraţiilor publice locale, a crescut şi dependenţa faţă de transferurile de la nivel central şi, odată cu ea, au crescut şi disparităţile inter şi intraregionale. Dacă în anul 1994, odată cu introducerea taxelor şi impozitelor locale, această dependenţă era la cote mici (coeficient Hunter de 0,175), începând cu anul 1999 a cunoscut o creştere semnificativă (coeficientul Hunter este 0,5), ajungând ca în anul 2004 valorile să fie aproape similare cu cele dinaintea începerii procesului de descentralizare. În afară de reducerea autonomiei autorităţii publice locale în stabilirea taxelor şi impozitelor, creşterea dependenţei faţă de resursele de la nivel central este cauzată în mare parte şi de structura sistemului de transferuri, deoarece:

- Sistemul de alocare a impozitului pe venit global în funcţie de origine şi nu de reşedinţă a concentrat veniturile din cote defalcate în municipalităţile cu putere economică mare;

[33] Institutul de Politici Publice, *Politica de echilibrare a bugetelor locale în România*, Bucureşti, IPP, 2005, p. 71.

- Cota defalcată din impozitul pe venitul global care revine bugetelor locale a fost modificată de mai multe ori, ceea ce avut efecte negative asupra veniturilor (ca exemplu, prin O.U.G. nr. 102/2011, această cotă a fost diminuată de la 47% la 41,75% începând cu 1.01.2012);
- Sistemul de echilibrare în două trepte nu face diferenţă între localităţile cu venituri însemnate şi cele cu venituri foarte reduse, toate primind fonduri de echilibrare, în baza unei formule care este aplicată neuniform şi fără transparenţă. În acest fel, nu numai că sistemul nu şi-a îndeplinit misiunea de a reduce dezechilibrele verticale, dar a şi menţinut disparităţile între jurisdicţii sărace şi bogate;
- Aplicarea de către Consiliile Judeţene a formulei de alocare a fondurilor de echilibrare în mod subiectiv şi neunitar a contribuit la politizarea excesivă a sistemului şi a generat discrepanţe regionale;
- *Repartizarea directă, prin Legea Bugetului pe 2015, a sumelor de echilibrare a bugetelor locale a avut efect direct asupra autonomiei locale și a prerogativelor președintelui și consiliului județean*;
- Instituirea unui plafon minimal pentru bugetele locale şi resursele alocate pentru proiecte şi investiţii pentru 2015 prin Programul Naţional de Dezvoltare Locală a reprezentat un mod de a favoriza aleşii locali loiali puterii;
- Prin H.G. nr. 14/2015 s-a aplicat un algoritm în Legea Bugetului de Stat pe 2015, prin care *foarte multe localități cu populație numeroasă și cu încasări peste medie, în general comunități importante, sunt complet dezavantajate, primind alocări financiare net inferioare față de cele din anul trecut* (în mod concret, astăzi, o comună cu 1.000 de locuitori, prin acest algoritm, este adusă la egalitate cu una de 10.000 de locuitori, iar un oraş cu 4.000 de locuitori primeşte resurse de patru ori mai mult decât o comună cu 10.000 de locuitori). Se accentuează în acest mod (în vederea „pregătirii" alegerilor locale din 2016) tendinţa de a subordona administraţia locală prin condiţionarea alocării discreţionare de resurse pe criterii politice subiective, în contradicţie flagrantă cu principiile şi tendinţele procesului de descentralizare. În acest context, declaraţia ministrului de Finanţe, prin care „această variantă de repartizare reprezintă o descentralizare totală"[34], este total falsă şi arată din nou carenţe grave în ceea ce priveşte înţelegerea şi implementarea măsurilor de descentralizare mult trâmbiţate de Guvern;
- Bugetul pe 2015 *nu încurajează dezvoltarea și colectarea impozitelor și taxelor locale, pedepsind aspru administrațiile publice eficiente, tratând cu bunăvoință și bonusuri în alocări financiare pe cele care n-au reușit să devină eficiente și performante* (procedura a favorizat net autorităţile sărace sau pe cele incapabile să colecteze veniturile locale). Dezvoltarea unei localităţi nu se realizează printr-o simplă formulă de calcul a funcţionarilor din Ministerul Finanţelor, alocările financiare zero pentru marile comune şi pentru unele oraşe reprezentând o pedeapsă nemeritată pentru acestea şi producând dificultăţi

[34] "Darius Vâlcov: Consiliile Judeţene nu vor mai stabili sumele pentru fiecare localitate. Autorităţile locale vor primi banii direct de la Finanţe", *Curierul Național*, 14/01/2015 http://www.curierulnational.ro/Finante%20Banci/2015-01-14/Darius+Valcov%3A+Consiliile+Jude%C8%9Bene+nu+vor+mai+stabili+sumele+pentru+fiecare+localitate.+Autorita%C8%9Bile+locale+vor+primi+banii+direct+de+la+Finan%C8%9Be.

majore în cofinanţarea proiectelor europene şi, în general, în crearea unor condiţii decente de viaţă ale cetăţenilor din comunităţile respective.

Merită apreciată atitudinea structurilor asociative ale administraţiei publice locale, care au evaluat efectele nefavorabile ale Legii Bugetului pe 2015 asupra bugetelor locale: „Aproape jumătate din cele 217 oraşe, ca, de altfel, peste 1.500 de comune, oraşe şi municipii, au primit la echilibrarea din 2015 mai puţin decât în 2014. Dintre acestea, 88 de oraşe şi alte peste 520 de comune şi municipii nu au primit nimic în prima etapă a echilibrării (H.G. nr. 14/2015 – Anexa nr. 1)".[35] Se solicită de asemenea în mod oficial, printr-o scrisoare adresată Ministerului Finanţelor Publice şi Ministerului Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, de către Asociaţia Oraşelor din România, reglarea corectă a sumelor de echilibrare pentru administraţiile locale. „Pentru bugetele din 2015 ale celor aproximativ 100 de oraşe care nu au primit sume în prima etapă a echilibrării sau care au primit sume de echilibrare semnificativ mai mici decât în anii anteriori, ca, de altfel, pentru toate cele peste 1.500 de comune, oraşe şi municipii aflate în această situaţie, alocarea unor sume suplimentare faţă de cele prevăzute de H.G. nr. 14/2015, astfel încât, printr-o nouă echilibrare adresată numai celor care au primit sume de echilibrare mai mici decât în anii anteriori, acestea să primească în anul 2015 cel puţin sumele primite în anul 2014".[36] Sunt formulate în această scrisoare o serie de propuneri pentru corectarea procedurii de echilibrare prin luarea în calcul a unor criterii pertinente care să ţină seama de: numărul de locuitori, suprafaţa intravilană, lungimea drumurilor, lungimea reţelelor de apă şi canalizare, reţeaua de iluminat public, organizarea şi funcţionarea unor servicii publice, gradul de colectare a impozitelor şi taxelor locale sau cofinanţarea proiectelor.

9. Rolul neclar al regiunilor de dezvoltare în procesul de descentralizare

În România, regiunile de dezvoltare create în anul 1998, pentru a aloca şi gestiona fondurile structurale şi de coeziune necesare procesului de preaderare la Uniunea Europeană, *sunt entităţi fără statut administrativ şi personalitate juridică.*

În contextul descentralizării, regiunile de dezvoltare au fost neglijate, astfel încât s-a pierdut oportunitatea de a le transforma în furnizori de servicii pentru nivelurile administrative care nu au capacitate corespunzătoare. Actualul aranjament instituţional Consilii de Dezvoltare Regională – Agenţii de Dezvoltare Regională are câteva puncte nevralgice:

- *Consiliile de Dezvoltare Regională sunt dominate de preşedinţii consiliilor judeţene*, compoziţia lor fiind un amestec de reprezentanţi ai executivului administraţiilor locale (preşedinţi, primari) şi de reprezentanţi ai deliberativului (consilieri judeţeni, locali). În acest context, se întâmplă adesea ca proiecte depuse de consiliile judeţene să fie negociate şi aprobate chiar de preşedinţii acestora în cadrul Consiliilor de Dezvoltare Regională;

[35] Asociaţia Oraşelor din România, scrisoare către Ministerul Finanţelor Publice şi către Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, nr. 179/20.03.2015.

[36] Ibid.

- *Agenţiile de Dezvoltare Regională sunt dependente financiar de vărsămintele făcute de consiliile judeţene.* În acest context, ele promovează adesea proiecte slabe, impuse de preşedinţii consiliilor judeţene, mai ales că aspectele legate de conflictul de interese nu sunt clarificate foarte bine. În general, *există tendința consiliilor județene de a condiționa finanțarea acestor agenții de promovarea/finanțarea cu fonduri europene a propriilor proiecte, indiferent de calitatea acestora;*
- *nu există aproape nicio legătură între planurile de dezvoltare regională și bugetele anuale ale autorităților locale (consilii județene sau primării) din regiunea respectivă.* Singura legătură este constituită din cofinanţarea asigurată prin bugetele locale pentru proiectele finanţate din fonduri europene.

10. Incoerenţa, inconsistenţa, insuficienţa cadrului legislativ. Lipsa cadrului normativ şi strategic de reglementare

Prima lege-cadru a descentralizării, promulgată în anul 2004, *nu stabilea regulile de transfer al competențelor, structura acestora sau cadrul instituțional al procesului.* Abia în anul 2006 a fost adoptată o nouă lege-cadru a descentralizării, mai clară şi mai completă, corelată cu practica internaţională în domeniu. O analiză sumară a cadrului legislativ care a guvernat procesul de descentralizare în aceşti ani permite câteva constatări importante:

- „*lipsa cadrului normativ și strategic care să reglementeze modul în care se descentralizează serviciile publice și obiectivele întregului proces.*
- *inexistența până în 2004 a unui document strategic* care să stabilească obiectivele sectoriale ale procesului de descentralizare şi un plan de acţiune corespunzător".[37]
- elaborarea şi aprobarea de către Guvern a unui asemenea document nu au fost urmate de asumarea lui de către ministerele de resort, astfel încât intrarea lui în vigoare în 2006 a fost tardivă, cele mai importante servicii publice eligibile pentru descentralizare fiind deja transferate.
- „legislaţia care reglementează funcţionarea administraţiei locale şi furnizarea serviciilor publice este foarte stufoasă, *numărul actelor normative aferente fiind de ordinul sutelor.* În aceste condiţii, este practic imposibil pentru autorităţile locale dintr-un oraş de talie medie să cunoască în detaliu procedurile, condiţiile şi standardele la care trebuie să furnizeze fiecare serviciu public".[38]
- *elaborarea proiectelor de legi după situații conjuncturale pe baza unei abordări strict politice, conform majorității parlamentare*, cu consultarea formală a structurilor asociative ale autorităţilor locale.
- *„un număr important de acte normative sunt neclare, uneori contradictorii și incomplete,* făcând frecvente trimiteri, prin utilizarea omniprezentului «în condiţiile legii», la alte legi sau norme metodologice de aplicare a acestora".[39]

---

[37] Radu Comşa, "Descentralizarea serviciilor publice în România: un proiect nefinalizat," în *Managementul politicilor publice. Transformări și perspective*, Claudiu Crăciun şi Paul E. Collins (coord.) (Iaşi: Polirom, 2008), p. 334.

[38] Ibid., p. 331.

[39] Ibid., p. 331-332.

- *nu există o încredinţare formală a unor domenii de responsabilităţi foarte clare într-o singură lege.* Practic, pentru a realiza un tablou exhaustiv al responsabilităţilor administraţiei publice locale din România, trebuie parcurs un număr foarte mare de reglementări diverse, ceea ce creează o permanentă confuzie şi nesiguranţă în funcţionarea sistemului.
- declararea drept neconstituţională a Legii descentralizării (10 ianuarie 2014) *a accentuat lipsa unui cadru normativ actualizat care să reglementeze procesul de descentralizare.*

Pentru a ilustra fluctuaţia legislativă în procesul descentralizării, am selectat ca model evoluţia legislaţiei privind finanţele publice locale, prezentând numărul mare de acte normative care au reglementat domeniul la care ne referim:

- Legea nr. 27/1994, privind finanţele publice locale, cu aplicabilitate până la 1.01.2003;

- O.U.G. nr. 62/1998 şi O.U.G. nr. 15/1999, care modifică şi completează Legea nr. 27/1994;

- O.G. nr. 36/2002, care abrogă şi înlocuieşte Legea nr. 27/1994;

- Legea nr. 189/1998 a finanţelor publice locale, cu aplicabilitate 1.01.1999-1.01.2004;

- O.U.G. nr. 45/2003, privind finanţele publice locale, care abrogă şi înlocuieşte Legea nr. 189/1998 şi cu aplicabilitate în perioada 1.01.2004-1.01.2007;

- Legea nr. 273/2006, cu aplicabilitate începând cu 1.01.2007.

Evoluţia oscilantă a cadrului legislativ, caracterizată de numărul mare de acte normative care au încercat să reglementeze procesul de descentralizare împreună cu celelalte măsuri (strategii, programe de guvernare, protocoale, conferinţe, dezbateri publice, calendare de lucru, planuri de acţiune), nu a condus la efectele preconizate, nivelul de implementare în practică fiind foarte redus.

11. Capacitatea administrativă a unităţilor administraţiei publice locale

Concluzia cea mai importantă rezultată din analizele prezentate, cu efect direct asupra procesului de descentralizare, este *capacitatea administrativă redusă a autorităţilor publice locale*, determinată de o serie de cauze structurale:

- „politizarea administraţiei publice;
- alocarea deficitară şi netransparentă a fondurilor publice şi resurselor;
- caracterul excesiv al fragmentarii administrativ-teritoriale;
- delegarea neclară de responsabilităţi, lipsa de iniţiativă;
- lipsa de încredere între palierele politic şi administrativ, care conduce la rezistenţă la schimbare, birocraţie excesivă, deprofesionalizare;
- capacitatea redusă la nivelul oraşelor mici şi a comunelor de a genera venituri proprii şi de a elabora şi implementa proiecte cu finanţare internaţională;

- capacitatea redusă a autorităţilor publice locale de a elabora şi implementa documente de planificare strategică;
- capacitatea limitată a autorităţilor locale de la nivelul oraşelor mici şi comunelor de a susţine, dezvolta şi gestiona eficient serviciile publice şi infrastructura aferentă acestora;
- decalaje semnificative în dezvoltarea locală la nivelul unităţilor administrative, agravate în timp prin efectele oscilante ale legislaţiei specifice;
- lipsa informaţiilor suficiente privind capacitatea administrativă a unităţilor administrativ-teritoriale, cauzată de absenţa sistemelor de indicatori de monitorizare a serviciilor publice descentralizate".[40]

Măsuri necesare, măsuri aşteptate, propuneri pentru abordarea procesului de descentralizare

Pentru rezolvarea problemelor identificate este necesară elaborarea unui set de criterii, principii şi reguli care trebuie să guverneze un proces de descentralizare eficient, corect şi adaptat la situaţia concretă a României. Principiile generale se regăsesc în documentele fundamentale care consfinţesc procesul de descentralizare, Constituţia României şi Carta Europeană a Autonomiei Locale: subsidiaritatea, asigurarea resurselor conform competenţelor alocate, responsabilitatea în raport cu competenţele, echitatea, stabilitatea, predictibilitatea, constrângerea bugetară. Criteriile care trebuie să stea la baza descentralizării se referă în principiu la două elemente importante: transferul de responsabilităţi şi transferul surselor de venituri. Transferul de responsabilităţi trebuie să aibă la bază alocarea eficientă a resurselor, furnizarea echitabilă a serviciilor publice, stabilitatea macroeconomică, promovarea creşterii economice, redistribuirea veniturilor. În ceea ce priveşte transferul surselor de venituri, criteriile au în vedere autonomia, corelarea veniturilor cu responsabilităţile asumate, echitatea, predictibilitatea, eficienţa, obiectivitatea şi caracterul stimulativ.

În contextul analizei prezentate şi respectând principiile şi criteriile asumate, formulăm în cele ce urmează o serie de propuneri care reprezintă măsuri necesare pentru abordarea şi implementarea procesului de descentralizare în următoarea perioadă:

1. *Reanalizarea şi reactualizarea tuturor documentelor* care vizează reforma administraţiei publice din România (cu accent pe descentralizare), elaborate în perioada 2012-2014, în ceea ce priveşte forma, conţinutul şi mai ales termenele stabilite (Strategia de Consolidare a Administraţiei Publice SCAP 2014-2020, Planul de acţiuni pentru implementarea SCAP 2014-2020, Graficul activităţilor SCAP 2014-2020, Strategia generală de descentralizare 2015-2016, Calendarul etapelor preliminare ale procesului de descentralizare, Planul de acţiuni pentru implementarea strategiei generale de descentralizare 2015-2016);
2. *Resuscitarea şi motivarea tuturor structurilor de specialitate* create în vederea implementării, monitorizării şi evaluării proceselor de regionalizare şi descentralizare (Comitetul

[40] Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, „Strategia pentru Consolidarea Administraţiei Publice 2014-2020" (Anexa nr. 1), proiect, iunie 2014, pag. 18.

Tehnic Interministerial pentru Regionalizare si Descentralizare – CTIRD, Comitetul Naţional pentru Coordonarea Implementării şi Monitorizării Strategiei pentru Consolidarea Administraţiei Publice 2014-2020 – CNCIMS, Reţeaua Naţională de Modernizare – RNM, Consiliul Consultativ pentru Regionalizare – CONREG), în condiţiile în care s-a constatat o perioadă de stagnare totală în abordarea celor două procese după 10 ianuarie 2014, dată la care Curtea Constituţională a României a declarat Legea descentralizării ca fiind neconstituţională;

3. *Alcătuirea unei echipe tehnice profesioniste, cu activitate finanţată*, care să monitorizeze permanent stadiul procesului, să evalueze în timp măsurile implementate şi să întocmească rapoarte periodice pentru a fi puse la dispoziţia decidenţilor;
4. *Fundamentarea unei politici adecvate de echilibrare* a bugetelor locale, în vederea consolidării capacităţii financiare a autorităţilor administraţiei publice locale. În acest sens, este absolut necesară modificarea cadrului legislativ în domeniul finanţelor publice locale, în vederea elaborării unor mecanisme şi proceduri de alocare a resurselor de la bugetul de stat către bugetele locale, pe baza unor criterii de performanţă unanim acceptate;
5. *Analiza surselor de venituri* ale unităţilor administrativ-teritoriale, care să permită identificarea celor cu probleme, urmată de soluţii punctuale pentru echilibrarea bugetelor şi nu soluţii care abordează la modul general şi inechitabil diferite situaţii la nivel local;
6. Pentru echilibrarea corectă a bugetelor locale este necesară *luarea în considerare a efortului fiscal propriu* prin realizarea unei baze de date care să cuprindă toate informaţiile privind taxele şi impozitele locale, combinată cu *realizarea unui sistem de raportare permanentă*, care să permită analiza în timp real a gradului de colectare, astfel încât alocarea sumelor pentru bugetul de funcţionare să se realizeze prin stabilirea unor norme de cheltuieli şi nu pe baza cheltuielilor istorice;
7. *Stabilirea competenţelor* la nivelul administraţiei locale, judeţene şi regionale, în contextul în care descentralizarea şi regionalizarea se fac în paralel;
8. *Stabilirea noilor competenţe* ale primarilor şi preşedinţilor consiliilor judeţene în noul context politic şi financiar (conferirea autorităţii primarului şi a preşedintelui de consiliu judeţean, separarea funcţiilor politice de cele administrative, modalităţile de alegere a primarilor şi a preşedinţilor de consilii judeţene, statutul primarului, degrevarea preşedintelui de consiliu judeţean de calitatea de ordonator principal de credite, clarificarea statutului preşedintelui de consiliu judeţean);
9. *Aplicarea prevederilor legale şi a măsurilor* cuprinse în acte normative, strategii guvernamentale, programe de guvernare, protocoale, care nu au fost implementate niciodată (*Codul Administrativ, Codul de Procedură Administrativă, standardele de cheltuieli*), sau au fost aplicate parţial, în funcţie de interese de moment (*bugete de funcţionare, bugete de dezvoltare, bugete multianuale, standarde de cost*);
10. *Elaborarea unor analize şi studii de impact* pe baza unui sistem de indicatori specifici care să monitorizeze situaţia din teritoriu şi să evidenţieze influenţele procesului de descentralizare asupra disparităţilor locale (intrajudeţene). În acest context, ar trebui evaluată şi soluţia de asociere a unor comunităţi locale pentru dezvoltare, care să conducă la o reducere a acestor disparităţi;

11. *Analiza și implementarea specială a procesului de descentralizare pentru administrațiile neperformante* (comune, orașe sau municipii), care să permită o abordare coerentă și unitară a tuturor unităților administrativ-teritoriale în acest proces;
12. *Corelarea tuturor măsurilor de descentralizare cu elemente care țin de posibilul proces de regionalizare* ca variantă ulterioară a reformei administrației publice din România.

Aprecieri finale

În lucrarea de față am încercat să prezint principalele fenomene care au caracterizat evoluția procesului de descentralizare în România din punctul de vedere al administrației publice locale, abordând colateral (dar nu aprofundat) și elemente care au vizat ceilalți factori importanți ai procesului.

O analiză completă a procesului de descentralizare în România trebuie să vizeze și alte elemente importante:

- evidențierea activității tuturor actorilor relevanți în procesul de descentralizare;
- evoluția în timp a procesului la nivelul celorlalți participanți;
- o analiză completă a tuturor pașilor parcurși de ministerele de linie în perioada urmărită (1990-2014);
- abordarea separată a descentralizării financiare la nivelul autorităților publice locale, element care conferă o autonomie reală în funcționarea și în asigurarea serviciilor publice de calitate pentru cetățeni;
- influența crizei financiare asupra procesului de descentralizare;
- evaluarea costurilor totale ale procesului până în prezent și necesarul de finanțare pentru viitor;
- poziția și acțiunile structurilor asociative ale autorităților publice locale (Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România, Asociația Municipiilor din România, Asociația Orașelor din România, Asociația Comunelor din România) pe parcursul procesului.

Analiza comparativă a etapelor descentralizării pune în evidență realizările legislative ale perioadei 1996-2000 față de toate celelalte perioade în care așa-zisele măsuri în procesul descentralizării au rămas la nivel declarativ, fiind în general numai elemente de propagandă electorală, fără nicio finalitate concretă cu efecte asupra colectivităților locale.

Pe fondul unui dialog aproape inexistent și al unei lipse de încredere reciprocă, au existat permanent dispute între ministere, ceea ce a condus la ignorarea completă a ciclului politicilor publice, deciziile adoptate în procesul descentralizării fiind luate la nivel declarativ, de cele mai multe ori la presiunile internaționale, fără o pregătire politică și tehnică judicioasă și fără a ține seama de opiniile autorităților locale sau de recomandările societății civile: „În România, politica națională este aceea de subminare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale".[41]

[41] Emil Drăghici. Președintele Asociației Comunelor din România, Forumul Administrației Românești, Ediția a III-a, Raport și Concluzii, 2008.

Parcurgem, din păcate, acelaşi drum şi în ziua de astăzi, când nimeni nu abordează procesul descentralizării decât la nivel declarativ, fără o încercare de implementare reală a procesului, abordarea având la bază demersuri tardive care presupun o perioadă de timp destul de consistentă, ceea ce creează o imagine descurajantă în ceea ce priveşte viitorul procesului de descentralizare în România. Din păcate, inconsecvenţa politică, administrativă şi electorală din România se păstrează în continuare, perturbând negativ funcţionarea normală a administraţiei locale, cu repercusiuni în viitor.

Materialul reprezintă un document etapizat, descriptiv, al evoluţiei descentralizării în România, cu observaţii, aprecieri, critici şi concluzii formulate din poziţia autorităţilor administraţiei publice locale, ca participante directe şi principale „beneficiare" ale procesului.

Ar fi foarte interesant de evaluat şi opiniile şi poziţiile ministerelor implicate cu privire la etapele, consistenţa, precum şi realizările efective ale demersurilor de descentralizare în timp.

Lucrarea poate şi trebuie să constituie un punct de plecare pentru o serie de analize sectoriale care să evalueze amănunţit evoluţia procesului de descentralizare în România pe toate planurile (analiza legislaţiei, descentralizarea financiară, descentralizarea decizională).

Capitolul 4

Evoluţia unităţilor administrativ-teritoriale în România din perspectivă istorică

Dan Constantin Rădulescu

Introducere

Dezbaterile angajate în ultimii ani asupra necesităţii redecupării hărţii administrativ-teritoriale a României au provocat, cum era şi firesc, în rândul populaţiei atât interes, dată fiind importanţa subiectului, dar şi îngrijorare, legate de posibilele consecinţe negative ale unei eventuale implementări a unei reforme de acest fel, greşit fundamentată.

Într-adevăr, pentru progresul şi echilibrul oricărei societăţi sunt importante atât coerenţa instituţiilor administrative şi calitatea funcţionarilor administrativi, cât şi eficienţa şi perenitatea unităţilor administrativ-teritoriale în care aceste instituţii ale administraţiei publice funcţionează în beneficiul cetăţenilor.

De altfel, în literatura de specialitate se concluzionează în acest sens: „Administraţia publică poate fi definită în sens general ca întreaga activitate a statului care nu este nici de legiferare, nici de judecare, fiind reglementată în mod expres prin lege şi care intră în competenţa puterii executive".[1]

Într-adevăr, din punct de vedere etimologic, cuvântul „administraţie" provine din latină şi desemnează: totalitatea serviciilor şi instituţiilor subordonate menite să efectueze prestaţii reclamate de autoritatea politică centrală prin efectul unor dispoziţii legale în beneficiul statului şi al comunităţilor locale[2] (administrare). Există, astfel, administraţia centrală şi cea locală.

Or, este evident faptul că întotdeauna instituţiile administraţiei publice locale au acţionat, acţionează şi vor acţiona într-un cadru prestabilit şi bine definit, care cuprinde, pe lângă baza instituţională de organizare şi funcţionare, şi o arie teritorială de responsabilitate. Fapt pentru care, de-a lungul timpului, pe măsura consolidării autorităţii lor, statele şi-au cristalizat unităţi administrativ-teritoriale corespunzătoare.

Prin urmare, înlăuntrul unei unităţi administrativ-teritoriale sunt organizate „(...) instituţiile birocraţiei publice din cadrul statului, structurile organizatorice care formează baza luării deciziilor şi a implementării publice a acestora, precum şi reglementările prin care sunt furnizate serviciile publice".[3]

S-a considerat în acest sens realizarea unei abordări ştiinţifice de evaluare a situaţiei actuale şi de perspectivă a administraţiei din România din punctul de vedere al cadrului instituţional-funcţional şi administrativ-teritorial, ca singura modalitate potrivită de a se

[1] Neculai Pepelea et al., *Administraţia publică locală: atribuţii, servicii* (Iaşi: Cronica, 1994).
[2] ***, *Dicţionar Enciclopedic*, vol. I (Bucureşti: Editura Enciclopedică, 1993).
[3] Iain McLean (coord.). *Dicţionar de politică [Oxford]* (Bucureşti: Univers Enciclopedic, 2001).

furniza aprecieri şi recomandări legate de starea sistemului şi eventuala oportunitate a unei reforme a acestuia.

De aceea, lucrarea de faţă cuprinde şi un capitol distinct ce tratează într-o manieră sintetică evoluţia unităţilor administrativ-teritoriale în România din perspectivă istorică.

Avantajele abordării istorice

Într-adevăr, demersul istoric prezintă avantajul operării unor judecăţi de valoare asupra unor procese şi fenomene consumate deja şi avantajos de comparat cu similarele lor în evoluţie în momentul angajării evaluărilor.

În acest scop, abordarea istorică operează cu trei criterii fundamentale:

1. spaţiul de evoluţie a proceselor şi fenomenelor studiate;
2. actorii participanţi;
3. timpul de desfăşurare.[4]

Spaţiul de evoluţie a proceselor şi fenomenelor studiate

Sunt avute în vedere, ca dezvoltare teritorială, spaţiul istoric de etnogeneză al poporului român şi, respectiv, arealul de coagulare a entităţilor statale din care de-a lungul timpului România s-a făurit ca stat suveran.

Trebuie avut în vedere faptul că, în cazul fericit al naţiunilor romanice occidentale – francezii, italienii, spaniolii, portughezii –, de regulă, aria de etnogeneză se confundă cu aria de coagulare a statelor lor (cu existenţa unor importante comunităţi latinofone în Belgia, Elveţia, Luxemburg), fără a mai pomeni de statele-enclavă San Marino, Vatican, Andorra[5], ceea ce însumează un teritoriu de peste 1,7 milioane km², cu o populaţie de peste 200 de milioane de locuitori.

În schimb, procesul de etnogeneză ce a cuprins, între secolele II î.H.-VII d. Hr., un spaţiu întins de circa 1 milion de km², mărginit la nord de Munţii Carpaţii Păduroşi, la vest de cursul Dunării de mijloc, la sud de Munţii Macedoniei şi la est de cursul Nistrului, în care au vieţuit neîntrerupt comunităţile daco-romanilor şi apoi cele ale românilor[6], constituind aria de derulare a procesului etnogenezei Romanităţii Orientale, s-a restrâns ca urmare a peste un mileniu de năvăliri şi ocupaţii străine la suprafaţa actuală a României de 238.391 km² şi circa 20 de milioane de locuitori (cu existenţa în stânga Prutului a celui de-al doilea stat românesc, Republica Moldova), la care se adaugă numeroase comunităţi de români (moldoveni, vlahi) în Bulgaria, Serbia, Croaţia, Ungaria, Ucraina.

În consecinţă, va fi urmărită evoluţia unităţilor administrativ-teritoriale constituite în statele româneşti şi în provinciile istorice româneşti aflate sub stăpânire străină de-a lungul timpului, dintre care doar o parte au putut fi unificate sau reunificate cu România.

---

[4] Vezi în acest sens Gheorghe Socol şi Dan Constantin Rădulescu, "Civilizaţia rurală în România în perspectiva integrării în U.E.", *Studii şi cercetări economice*, 46-47, no., (2006), p. 47.

[5] Dumitru Bălteanu (coord.). *Romania Space, Society, Environment* (Bucureşti: Editura Academiei Române, 2006).

[6] Nicolae Saramandu, *Romanitatea orientală* (Bucureşti: Editura Academiei Române, 2004).

Actorii participanţi

Sunt avute în vedere cu prioritate comunităţile băştinaşe de traco-geto-daci, daco-romani şi, în final, de români trăitoare peste vremi între frontierele entităţilor statale româneşti, la care s-au adăugat, ca efect al năvălirilor şi cuceririlor străine, comunităţi minoritare, dintre care unele au supravieţuit până în actualitate şi reprezintă circa 10% din totalul populaţiei ţării.

Cum s-a arătat anterior, în secolele II î.H.-VII d. Hr., pe un vast areal din Europa Central-Estică şi Sudică, s-a constituit o nouă realitate etnoistorică: Romanitatea Orientală, tot aşa cum în centrul şi vestul continentului a apărut Romanitatea Occidentală.

Năvălirile succesive şi masive produse între secolele III-XIII de triburile migratoare – goţi, huni, gepizi, avari, slavi, bulgari, unguri, pecenegi, cumani, tătari – înlăuntrul acestui vast spaţiu au determinat în final, alături de cuceririle operate de statele constituite în zonă sau în vecinătate în urma acestor năvăliri, Rusia Kieveană, Ungaria, Primul Ţarat Bulgar, Marele Cnezat Sârb, Hanatul Hoardei de Aur, Imperiul Otoman, naşterea şi consolidarea naţiunilor moderne din zonă: turci, greci, albanezi, sârbo-croaţi, sloveni, maghiari, bulgari, ucraineni, pe de o parte, şi, pe de altă parte, micşorarea ariei de formare a poporului român la spaţiul naţional actual, şi acesta avariat de ocupaţii mai mult sau mai puţin recente.

Într-adevăr, după cum concluziona un specialist al procesului de etnogeneză a poporului român, acesta a reuşit să supravieţuiască, în ciuda vitregiilor istoriei, ca o comunitate autonomă omogenă, cu precădere la nord de Dunăre „Apărat de centura Carpaţilor care includea podişul Transilvaniei, leagănul Daciei preromane, îmblănit de câmpii înconjurătoare, despărţite unele de altele de hotare naturale evidente, acest spaţiu geografic va deveni peste un alt mileniu cadrul noii realităţi etnice. Istoria Romanităţii Orientale este de fapt un proces de contracţie şi deznaţionalizare, la capătul căreia ea îşi va pierde toate poziţiile în afară de chintesenţa ei din spaţiul carpato-dunărean (menţinerea unor «atoli» ai Romanităţii Orientale la sud de Dunăre nu scade valoarea generală a acestei afirmaţii). Odată fixată asupra acestei poziţii Romanitatea Orientală, care de acum înainte se va identifica cu poporul român, s-a apărat în împrejurări externe defavorabile şi, împotriva tuturor primejdiilor, a reuşit să se păstreze, dovedindu-se o cetate inexpugnabilă".[7]

Năvălirile şi ocupaţiile străine au reuşit doar să încetinească evoluţia istorică generală a poporului român, inclusiv în plan politico-administrativ, prin aceea că, pe lângă smulgerea şi ocuparea unor provincii istorice româneşti (Banat, Crişana, Maramureş, Transilvania, Dobrogea, Bucovina, Basarabia), au întârziat până în secolul XIV constituirea şi afirmarea ca entităţi suverane a unor state româneşti – Muntenia, Dobrogea, Moldova –, ce au reuşit la capătul a secole de eforturi şi jertfe să finalizeze naşterea României Moderne între 1859-1918, într-un proces istoric de unificare naţional-statală comun şi altor naţiuni europene – spaniolii, italienii şi germanii.

Totodată, în interiorul spaţiului românesc au pătruns şi comunităţi de populaţie minoritară, care au contribuit şi ele, alături de românii băştinaşi, la evoluţia istorică generală, inclusiv în plan politico-administrativ.

---

[7] Adolf Armbruster, *Romanitatea românilor. Istoria unei idei* (Bucureşti: Editura Academiei Republicii Socialiste România, 1972), pp. 12-13.

Timpul de desfăşurare

Întrucât structuri şi instituţii administrativ-teritoriale sunt edificate doar de state bine consolidate, evoluţia unităţilor politico-administrative în România este cu precădere urmărită în perioadele medievală, modernă şi contemporană, cu evidenţierea corespunzătoare a structurilor de profil antice.

Literatura de specialitate şi izvoarele documentare

Sunt avute în vedere, în acest sens, în vederea documentării, lucrările de specialitate disponibile, dar şi izvoarele documentare folositoare mai ales pentru anumite perioade istorice mai puţin analizate de specialişti. Trebuie avut în vedere faptul că pentru anumite perioade istorice – Evul Mediu timpuriu, perioada postdecembristă, perioada comunistă – atât izvoarele documentare, cât şi literatura de specialitate pe această temă sunt deficitare.

Periodizarea şi structura textului

În funcţie de evoluţia istorică generală, sunt avute în vedere evidenţierea atât a condiţiilor geopedoclimatice ce au favorizat vieţuirea comunităţilor omeneşti pe teritoriul României, cât şi a diferitelor epoci istorice în care au evoluat entităţile statale româneşti şi, respectiv, unităţile administrativ-teritoriale constituite între fruntariile acestor state.

Evoluţia unităţilor administrativ-teritoriale în România în diferitele epoci istorice

Condiţiile geopedoclimatice – elemente favorabile vieţuirii omeneşti în spaţiul românesc

Teritoriul statului român se găseşte la distanţe relativ egale de limitele continentului european: la 2.800 km faţă de Capul Nord în nord, la 2.600 km faţă de Munţii Urali la est, la 2.700 km faţă de Capul Roca la vest şi, respectiv, la 1.050 km faţă de Capul Matapan la sud[8], ceea ce îl situează în zona sud-estică a Europei Centrale. Teritoriul României este intersectat de paralela 45º şi de meridianul de 25º est, la circa 20 km nord-est de Piteşti.

Situat la distanţe relativ egale faţă de Polul Nord şi Ecuator, teritoriul ţării se bucură de o climă continental-temperată, cu ierni relativ blânde şi veri călduroase. Se adaugă la aceasta o repartiţie armonioasă şi echilibrată a formelor de relief şi o reţea bogată de râuri interioare, ce se varsă majoritatea în Dunăre, în timp ce cursurile de apă din Dobrogea se varsă în Marea Neagră. În astfel de condiţii, teritoriul României s-a bucurat întotdeauna de o faună şi de o floră bogată, fapt ce a favorizat locuirea sa de comunităţi umane încă din zorii umanităţii.

Cadrul istoric de evoluţie a poporului român

Condiţiile favorabile de vieţuire au făcut ca spaţiul românesc să fie locuit de comunităţile nomade de culegători, pescari şi vânători încă din perioada Paleoliticului, cum o probează săpăturile arheologice, iar ulterior, în Mezolitic şi Neolitic, numărul şi efectivele

[8] Dumitru Bălteanu (coord.). *Romania Space, Society, Environment* (Bucureşti: Editura Academiei Române, 2006), p. 17.

acestor comunităţi au sporit permanent pe fondul condiţiilor prielnice de trai. În plus, în acest spaţiu prielnic de existenţă comunităţile locale au creat unele dintre culturile neolitice de valoare europeană, precum Boian Gumelniţa în Muntenia şi Dobrogea, Cucuteni Ariuşd în Moldova şi estul Transilvaniei şi Turdas Petreşti în Transilvania, Banat şi Oltenia, capabile să organizeze aşezări umane stabile ce adăposteau câteva mii de locuitori.[9]

Inevitabil, bogăţiile şi condiţiile prielnice de viaţă ale zonei au atras la sfârşitul Neoliticului şi începutul Epocii Metalelor nenumărate valuri de năvălitori din marea familie a triburilor indo-europene care s-au aşezat pe aceste locuri, intrând în contact cu băştinaşii deja sedentarizaţi de mai multă vreme, cu care au convieţuit influenţându-i şi fiind, la rândul lor, influenţaţi de aceştia.

Mai importantă pentru evoluţia istorică generală a spaţiului românesc a fost aşezarea triburilor trace, socotite de Herodot ca fiind cele mai numeroase, după indieni, şi care au ocupat, între 1800-800 î.H., o vastă arie a Europei, între Marea Baltică, cursul Dunării de Mijloc, Munţii Macedoniei şi cursul Bugului, deci inclusiv spaţiul de etnogeneză românească, al cărui substrat l-au şi constituit, cum s-a arătat anterior, între secolele II î.H.-VII d. Hr., împreună cu importantele contingente de veterani şi colonişti romani ce au reprezentat stratul etnogenezei româneşti.

Din marea masă a triburilor trace s-au constituit după secolul VI î.H. primele formaţiuni statale geto-dace, din care, între 82-44 î.H., regele Burebista a consolidat nucleul unui întins stat ce se întindea până la Dunărea de Mijloc la vest, cursul Bugului la est, Munţii Balcani la sud. Chiar dacă, după moartea lui Burebista, statul creat de el s-a destrămat, a rămas în fiinţă nucleul Daciei preromane din Transilvania, Banat şi Oltenia, pe care regele Decebal (87-106) l-a întărit cu cetăţi puternice şi cu o armată numeroasă, devenind un inamic redutabil ce se opunea politicilor de cucerire duse de Roma, care a trebuit să ducă trei costisitoare războaie (85-86, 101-102, 105-106) împotriva dacilor conduşi de Decebal pentru a reuşi cucerirea Daciei şi transformarea acesteia în provincie romană.[10]

Odată cu intrarea Daciei în zona de influenţă a civilizaţiei romane, procesul de etnogeneză a poporului român s-a desăvârşit şi accelerat prin numeroasele comunităţi de veterani şi colonişti latinofoni aşezaţi în Dacia şi, adăugat procesului similar în derulare la sud de Dunăre încă din secolul II î.H., a determinat constituirea populaţiilor daco-traco-romane şi ulterior româneşti chiar şi după părăsirea Daciei de către armată şi administraţie, sub presiunea atacurilor triburilor migratoare ce au năvălit neîntrerupt în vatra de vieţuire românească între secolele III-XIII, cum s-a arătat deja.

În ciuda efectelor negative ale acestor invazii, spaţiul românesc, chiar redus la nucleul carpato-dunăreano-nord-pontic, şi-a continuat evoluţia istorică generată, chiar dacă într-un ritm mai lent, în comparaţie cu dezvoltările similare din Europa Occidentală şi Centrală.

Fenomenul de ruralizare a comunităţilor daco-romane din Dacia şi celelalte provincii istorice – Muntenia, Moldova, Maramureş – a potenţat după 275, prin iradiere, pe de o parte, romanizarea şi, ulterior, după secolele VI-VIII, românizarea comunităţilor locale şi, pe de altă parte, consolidarea proceselor de evoluţie socială, economică şi politică ale comunităţilor

[9] Ibid., p. 27.
[10] Ibid., pp. 27-28.

locale prin intermediul obştilor ţărăneşti, care, de altfel, îşi continuaseră existenţa la nivelul satelor şi în timpul administraţiei romane.[11]

În Dobrogea şi în ţinuturile dintre Dunăre şi Munţii Macedoniei, administraţia romană a continuat să existe până în 604, când frontiera imperială s-a prăbuşit, în urma atacurilor avarilor şi slavilor, care au pătruns în forţă în Peninsula Balcanică, determinând în final contracţia Romanităţii Orientale la nord de Dunăre şi constituirea actualelor naţiuni moderne din zonă, cum s-a arătat deja.[12]

În schimb, la nord de Dunăre, obştile ţărăneşti daco-romane şi apoi româneşti au cunoscut timp de secole controlul militar şi politic al vremelnicilor stăpânitori, care s-au succedat peste pământurile lor, dar, spre deosebire de situaţia din Vestul Europei, în spaţiul românesc nu s-a creat niciodată situaţia în care un singur ocupant să-şi instituie controlul asupra întregii arii spaţiale româneşti şi eventual să constituie o structură statală de durată.

Concret, năvălitorii, mult mai interesaţi în cucerirea provinciilor şi bogatelor oraşe romane şi apoi bizantine de la sud de Dunăre, doar controlau, prin raporturi suzeran-vasal, unele părţi din spaţiul românesc, întrând în relaţii directe cu elementele conducătoare locale pentru a obţine hrană, animale, nutreţ şi informaţii despre ţinuturile de la sud de Dunăre.

Săpăturile arheologice au evidenţiat, de altfel, existenţa unor astfel de nuclee de autoritate concentrate cu precădere în zonele natural protejate de munte şi deal dens, împădurite, unde după 275 populaţia locală s-a şi concentrat, organizată în sate de obşte, uniuni de obşti, ce s-au coagulat, după secolele VIII-IX, pe fondul năvălirilor străine, în jupe, cnezate şi voivodate atestate şi arheologic şi de izvoarele scrise ale timpului.[13]

De la aceste entităţi statale s-a pornit în secolele XII-XIV procesul de coagulare, finalizat prin constituirea în cursul secolului al XIV-lea a celor trei Ţări Româneşti – Cavarna (Cărvuna, Dobrogea), Muntenia şi Moldova –, dintre care ultimele două au reuşit să supravieţuiască, drept entităţi statale româneşti de sine stătătoare, şi de la care s-a finalizat procesul de făurire a României ca stat unitar şi suveran, între 1859-1918.

În continuare este prezentată evoluţia structurilor administrativ-teritoriale create şi operaţionalizate în spaţiul românesc în cursul Antichităţii, Evului Mediu, Epocii Moderne şi Epocii Contemporane.

State şi structuri politice, militare şi administrative înregistrate în spaţiul românesc în Antichitate

Dacă se porneşte strict de la etimologia termenului (ad + ministrare = a sluji pe cineva dintr-o poziţie de subordonare), atunci trebuie admis că şi comunităţile gentilico-tribale au avut măcar în germene norme de organizare care generau activităţi legislative, judecătoreşti şi chiar administrative.[14]

---

[11] Vezi pe larg în acest sens în Academia Română, *Istoria românilor*, vol. II (Bucureşti: Editura Enciclopedică, 2001).

[12] Ibid.

[13] Ibid., pp. 64-70.

[14] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I (Bucureşti: Nemira, 1996), p. 9.

Totuşi, instituţionalizarea şi standardizarea unor astfel de activităţi, inclusiv administrative, se petrece cu siguranţă la nivelul statului când există o dimensiune bine delimitată care le şi impune a exista permanent[15], evident, pe fondul general al evoluţiilor economice, culturale şi sociale.

Într-adevăr, legătura obiectivă ce există între social şi politic îndreptăţeşte concluzia că: „Organele de decizie politico-administrativă au urmărit de-a lungul vremii o mai bună funcţionare a statului şi a vieţii sociale printr-o organizare teritorială cât mai adecvată. Iată de ce istoria consemnează organizări şi reorganizări administrative ce reflectă gradul de dezvoltare socială la un moment dat. Într-o primă fază a evoluţiei sale, organizarea politico-administrativă a avut un caracter militar, centrele administrative fiind şi importante baze militare, puncte de plecare în campaniile care vizau cucerirea şi exploatarea spaţiilor limitrofe. Cu timpul, odată cu înfiinţarea statelor, caracterul militar al acesteia a fost dublat de cel administrativ mai întâi de exploatare (instituirea de dări, biruri, taxe, impozite, delimitarea proprietăţilor etc.), ulterior de administrare cât mai eficientă a teritoriului. La aceasta s-a adăugat caracterul politic odată cu apariţia, după Unirea Principatelor, a cadrului legislativ şi a celui economic, ca urmare a dezvoltării economico-sociale de ansamblu a societăţii".[16]

Or, evoluţia istorică a înregistrat la nivelul formaţiunilor statale dezvoltate în spaţiul românesc o corespunzătoare continuitate a palierului administrativ-teritorial care s-a dezvoltat neîntrerupt, cunoscând etapele distincte de structuri spontane, semispontane şi, respectiv, planificate, despre care se face vorbire în paginile ce urmează.[17]

Într-adevăr, atât săpăturile arheologice, cât şi izvoarele timpului atestă pentru spaţiul românesc apariţia unor prime entităţi statale geto-daco-trace după secolul VI î.H., fenomenul fiind impulsionat şi de constituirea oraşelor-state greceşti Tyras (Cetatea Albă), Istros (Histria), Tomis (Constanţa), Callatis (Mangalia), Dionysopolis (Balcic), Odessos (Varna) în teritoriul Dobrogei istorice dintre Munţii Balcanii Mici, litoralul pontic şi cursul Dunării.[18]

De regulă, conducătorii uniunilor tribale, care între secolele IV-II Î.H. s-au organizat în regate geto-dace, rezidau în cetăţi puternic fortificate, numite în izvoarele timpului dave, la care se adăuga prefixul reprezentat de denumirea tribului sau a cursului de apă lângă care se ridicase.

Harta geografului Ptolemeu indică peste 80 de aşezări fortificate în cuprinsul Daciei Antice şi al celorlalte provincii istorice româneşti, dintre care sunt atestate de săpăturile arheologice ca fiind fondate între secolele III-I î.H.: Ziridava (Pecica), Petrodava (Piatra Neamţ), Zargidava (Brad), Tamasidava (Răcătăul de Jos), Piriboridava (Poiana Siret), Cumidava (Râşnov), Argedava (Popeşti), Pelendava şi Buridava în Oltenia. La acestea se adaugă puternicele fortificaţii ridicate şi întărite de Burebista şi de succesorii săi, până la Decebal, în jurul cetăţii Sarmisegetuza. [19]

---

[15] Ibid., p. 10.

[16] Radu Dănuţ Săgeată, *Deciziile politico administrative şi organizarea teritoriului* (Bucureşti: Top Form, 2006), p. 25.

[17] Ibid., p. 25.

[18] Ibid., p. 26.

[19] Ibid., p. 27.

Dacă primele entităţi statale locale coagulate în secolele VI-III Î.H. puteau fi direct administrate de către conducătorii lor politico-militari, nefiind foarte întinse, din secolele II-I î.H. sporirea numărului centrelor fortificate, coroborată cu puţinele informaţii scrise despre organizarea statelor geto-daco-trace, îngăduie concluzia că deja se conturase un început de organizare administrativ-teritorială mai bine consolidată deja, în perioada secolului I î.H. – începutul secolului II d. Hr., în care reprezentanţii aristocraţiei gentilico-tribale (tarabostes-pileati) primeau din partea regelui comanda cetăţilor răspândite pe întreg teritoriul Daciei (dave), cu extinse prerogative militare, judecătoreşti, fiscale şi administrative, ce se extindeau şi asupra satelor de obşte locuite de ţăranii liberi, pentru care fiecare tarabostes datorau loialitate şi supunere faţă de rege[20], primind în schimb, prin promovarea în aceste funcţii, o parte din prestaţiile în natură, bani şi muncă datorate regelui de către obştile ţărăneşti libere.

Intrarea treptată în componenţa statului roman a întinsului spaţiu locuit de traco-geto-daci începând cu secolul II î.H. şi terminând cu 106 d. Hr. a determinat, pe lângă iniţierea proceselor de simbioză între civilizaţia romană şi traco-geto-dacă, finalizată cu cristalizarea Romanităţii Orientale, şi organizarea la sud şi la nord de Dunăre a mai multor provincii: Panonia, Dalmaţia, Illiricum, Macedonia, Thracia, Moesia Inferior, Moesia Superior, Scythia Minor şi, în cele din urmă Dacia, prilej cu care atât comunităţile locale, cât şi populaţia latinifonă colonizată au fost incluse în unităţi administrativ-teritoriale specifice statului roman mult mai bine organizate.[21]

Spre exemplu, regatul lui Decebal a fost organizat în 106 într-o singură provincie imperială, Dacia, subordonată direct împăratului, căreia i s-au ataşat vestul Olteniei şi Banatul, cuprinse anterior sub jurisdicţia provinciei Moesia Superior, în timp ce estul Olteniei, Muntenia şi sudul Moldovei au rămas în componenţa provinciei Moesia Inferior şi după 106.[22]

Dacia, ca provincie imperială, era condusă de un guvernator (*Legatus Augusti Propraetore*) numit de împărat din rândul ordinului senatorial, ce avea întinse prerogative militare, judecătoreşti, administrative. Strângerea taxelor şi a impozitelor era coordonată de un procurator (*Procurator Augusti*) provenit din ordinul ecvestru, numit tot de împărat. Întrucât în Dacia cantonau mai multe legiuni şi alte unităţi militare auxiliare, fiind o provincie de graniţă, atributele militare erau asigurate în numele împăratului de guvernator şi de comandanţii legiunilor, ultimii fiind numiţi de împărat din rândul comandanţilor de rang pretorian. În exercitarea atributelor sale judecătoreşti şi administrative, guvernatorul era ajutat de un aparat propriu funcţionăresc şi de conducătorii coloniilor înfiinţate în Dacia, asemenea restului imperiului, ca localităţi urbane şi rurale înzestrate cu pământ şi privilegii politice şi fiscale. Comandanţii legiunilor cantonate în Dacia aveau în jurisdicţia lor, în zona de cantonare a legiunilor, şi obştile locale dace, care datorau supunere şi obligaţii în bani, produse şi muncă statului roman, păstrându-şi în schimb posesia şi exploatarea pământurilor pe care vieţuiau. Reşedinţa guvernatorului Daciei a fost stabilită iniţial la Apulum, iar a

[20] Ibid.
[21] Ibid., pp. 27-28.
[22] Academia Română, *Istoria românilor*, vol. II (Bucureşti: Editura Enciclopedică, 2001), p. 45.

procuratorului fiscal la Colonia Ulpia Traiana Sarmisegetuza, primul oraş fondat în Dacia între 109-110. [23]

În urma războiului purtat în 117 cu roxolanii şi iazigii, la care s-au alăturat şi dacii liberi din Maramureş şi nordul Moldovei, împăratul Hadrian a procedat la o primă reorganizare administrativ-teritorială a Daciei, în vederea consolidării frontierelor nord-estice ale imperiului. Deşi iniţial Hadrian intenţionase abandonarea Daciei, la insistenţele colaboratorilor şi ale prietenilor, a renunţat la acest proiect pentru „a nu lăsa mulţi cetăţeni romani în mâna barbarilor". În schimb, împăratul a părăsit sudul Moldovei şi Muntenia, mai greu de apărat, şi a procedat la reorganizarea Daciei.[24]

Teritoriul Daciei a fost împărţit până în vara anului 118 în trei provincii: Dacia Superior, Dacia Inferior şi Dacia Porolissensis. Cea mai întinsă dintre noile provincii devenise Dacia Superior, ce cuprindea Oltenia de la vest de Jiu, întreg Banatul şi Transilvania ocupată de romani la 106, fără ţinuturile sud-estice încorporate în Dacia Inferior şi, respectiv, sud-vestice încorporate în Dacia Porolissensis. Noua provincie era condusă de un guvernator Legatus Augusti Propraetore de rang pretorian, care rezida la Apulum, provincia bucurându-se de fondarea şi dezvoltarea mai multor colonii: Colonia Ulpia Traiana Sarmisegetuza, Apulum, Drobeta, Tibiscum, Ampellum. În teritoriul Daciei Superior era cantonată o singură legiune, XIII Gemina. Provincia Dacia Inferior cuprindea Oltenia de la est de Jiu, vestul Munteniei până la Limes Transalutanus şi porţiunea de sud-est a Transilvaniei şi avea reşedinţa la Romula, ridicat la rangul de municipiu de Hadrian. Întrucât pe teritoriul Daciei Inferior erau cantonate doar trupe auxiliare, guvernatorul era un procurator presidial (praeseo) de rang ecvestru, subordonat însă direct împăratului. Dacia Porolissensis era situată la nord de Arieş şi la nord-vest de cursul superior al Mureşului, fiind condusă de un guvernator presidial de rang ecvestru, subordonat direct împăratului, ce-şi avea sediul la Napoca. Deşi redusă ca suprafaţă, Dacia Porolissensis avea o mare importanţă strategică, fiind împânzită de castre precum cele de la Porolissum (Moigrad), Gilău, Romita, Potaissa, Napoca. [25]

În 168, împăratul Marcus Aurelius a procedat la o nouă împărţire administrativă a teritoriilor dacice, pe fondul îndelungatului război purtat cu quazii şi iazigii care atacaseră Panonia, Dacia Porolissensis şi Dacia Superior. Legiunea V Macedonica a fost redislocată de la Troesmis la Potaissa în Dacia Porolissensis. Tot în 168, Dacia Inferior a fost denumită Dacia Malvensis, cu sediul la Malva (comuna Reşca), ce primise în componenţa sa vestul Munteniei şi întreaga Oltenie, inclusiv partea de la vest de Jiu ce aparţinuse între anii 118-168 Daciei Superior. În acelaşi an 168, Dacia Superior era numită Dacia Apulensis, cu sediul la Apulum, condusă de un guvernator de grad consular, ce avea, ca Legatus Augusti Pro Praetore Trium Daciarum, comanda militară asupra ambelor legiuni din provinciile dacice. Dacia Apulensis îngloba întreg teritoriul Daciei Superior, la care se adăuga şi porţiunea sud-est transilvană preluată de la Dacia Malvensis.[26]

---

[23] Ibid., pp. 45-46.
[24] Ibid., p. 47, apud. Eutropius, VIII, 6, 2.
[25] Ibid., pp. 49.-50.
[26] Ibid., p. 52.

În anii 259-260, împăratul Gallienus a părăsit teritoriile nord-transilvane şi est-transilvane, puternic atacate de triburile migratoare şi dacii liberi. De altfel, sporirea intensităţii acestor atacuri l-a silit pe împăratul Aurelian să procedeze între 270-275 la retragerea administraţiei şi trupelor din cele trei provincii dacice şi la organizarea la sud de Dunăre a două noi provincii: Dacia Serdica şi Dacia Ripensis, pentru a se ascunde proporţiile pierderii Daciilor nord-dunărene.[27]

Evoluţia unităţilor administrativ-teritoriale în statele româneşti medievale

După anul 275, la nord de Dunăre a urmat un mileniu de neîncetate năvăliri şi vremelnice ocupări a diferite porţiuni ale teritoriului românesc de către triburile migratoare care au silit populaţia locală daco-romană şi apoi, din secolele VI-VII, românească să se retragă în zonele dens împădurite de deal şi munte, greu accesibile năvălitorilor interesaţi în regiunile de şes propice turmelor lor de cabaline şi ovicaprine.

Aici, în aceste ţinuturi natural protejate, localnicii latinofoni au trăit organizaţi în obşti ţărăneşti unite pentru a face faţă năvălirilor coagulate de-a lungul râurilor sau în depresiunile intramontane, supuse nominal vremelnicilor cotropitori, conform raporturilor suzeran-vasal specifice deja Europei Evului Mediu Timpuriu. De precizat că cercetările arheologice probează existenţa neîntreruptă între secolele III-XIII a numeroase aşezări rurale pe teritoriul actual al României, ce reprezintă elementul fundamental al evoluţiei poporului român peste timp, în ciuda vitregiilor istorice.

Aceleaşi săpături arheologice învederează, pe lângă continuitatea de viaţă daco-romană şi românească în aceste sate, şi un proces de stratificare socială tot mai evident din secolele VI-VIII, în care poziţiile natural avantajoase sunt întărite cu valuri de pământ şi şanţuri şi, ulterior, cu palisade şi ziduri şi turnuri de piatră şi adăpostesc locuinţe organizate cu mai multe încăperi şi anexe gospodăreşti diversificate şi dotate cu un inventar bogat în comparaţie cu restul habitatului compus din bordeie îngropate, formate din una sau două încăperi şi dotate cu un inventar modest.[28]

Nu s-au păstrat informaţii scrise în detaliu privind organizarea acestor prime entităţi statale. Prin comparaţie cu informaţiile privind viaţa statală din restul Europei în primele secole medievale, se poate concluziona că şi în interiorul spaţiului românesc satele de obşte a trebuit să se organizeze în conformitate cu compartimentarea teritorială – cursul râurilor, catenele montane şi submontane –, dar şi ca urmare a raporturilor ce a trebuit să fie stabilite cu conducătorii triburilor şi uniunilor de triburi năvălitoare.

În secolele X-XIII apar primele izvoare scrise despre aceşti conducători politici locali ce poartă diferite titluri: jupani, cnezi, voievozi, duci, dar sunt toţi consideraţi de sursele externe ale timpului ca fiind conducători ai unor ţări româneşti sau ai unor ţări ale românilor (Romanii, Terra Blacorum, Valahii). Numărul acestor entităţi statale timpurii bazate pe obştile ţărăneşti a sporit permanent, până la 25 înregistrate pe întregul teritoriul românesc de săpăturile arheologice între secolele IV-V şi care grupau în medie circa 5-6 aşezări săteşti.[29]

---

[27] Ibid.
[28] Ibid., pp. 64-70.
[29] Ibid., pp. 94-99.

Numărul acestor entităţi statale se reduce la 15 în cursul secolelor VI-VIII, dar cu sporirea numărului mediu de aşezări subordonate la 20-25, număr ce sporeşte în medie în cursul secolelor IX-XIII, când deja se fac referiri scrise mai consistente la jupele, cnezatele, voivodatele şi ducatele româneşti de la nord de Dunăre sau dintre Dunăre şi Marea Neagră, care au pregătit doar terenul pentru constituirea Ţărilor Române de sine stătătoare din secolul XIV. În acest mileniu vitreg, în secolele III-XIII, în care teritoriul românesc a fost permanent ţinta atacurilor triburilor migratoare, comunităţile băştinaşe daco-romane şi româneşti au supravieţuit refugiate în zonele natural protejate de munte şi deal, organizate în satele de obşte ce au păstrat elementele etnogenezei daco-romane – denumirea de sat (*fossatum* – şanţul de apărare al localităţii), dar, mai ales, termenul de jude, judeţ, judecie, de la latinescul *judex*, conducătorul unui sat –, pe care le-au transmis chiar în structura administrativ-teritorială a statelor româneşti medievale.[30]

Inevitabil, la inventarul de termeni de sorginte latină s-au adăugat şi denumiri greceşti, slave, tătăreşti şi turceşti, în completarea ierarhiilor şi instituţiilor de profil ale statelor româneşti medievale, ca rezultat al contactului şi relaţiilor cu vremelnicii ocupanţi ai pământurilor româneşti, despre care se va face vorbire în paginile ce urmează.

În funcţie de evoluţia generală a statelor româneşti, s-a petrecut şi un proces de acumulări şi transformări pe toate planurile, inclusiv în plan administrativ-teritorial. Spre exemplu, jupanii, pe care săpăturile arheologice îi atestă, în secolele IX-XI, ca fiind conducătorii unor jupe – entităţi statale nu foarte întinse –, precum jupanii Voila şi Vataul din Banat în secolele IX-X sau jupanul Dimitrie, din Dobrogea, la 943, ajung, după constituirea cnezatelor şi voievodatelor româneşti, în secolele XII-XIII, să fie înglobaţi înlăuntrul acestor state mai întinse ca şefi ai unor unităţi administrativ-teritoriale în curs de definire, pentru ca, din secolele XIV-XV, să fie doar nişte simpli conducători de sate în Muntenia şi Moldova, iar, în final, termenul de jupan, devenit jupân, să devină un simplu apelativ de politeţe pentru o persoană liberă juridic, dar înstărită, chiar negustor sau meşteşugar de la oraş.[31]

Similar, cneazul (termen de origine germană, *Kunigg* = rege, preluat din filieră paleoslavă de la nord la sud în spaţiul românesc) scade ca importanţă de la titulatura unui şef de stat (Diploma Cavalerilor Ioaniţi pomeneşte la 1247 de cnezii Ioan şi Farcaş la sud de Carpaţi) la poziţia unui conducător de unitate administrativă în Banat sau şef peste mai multe sate româneşti libere sau al unor cnezate de vale în Maramureş în secolele XI-XIII. În Muntenia, titulatura de cneaz ajunge să definească pe omul liber în opoziţie cu ţăranul aservit = rumânul, dar a sfârşit prin a fi înlocuită cu termenul de sorginte latină de judeţ, judec, jude. În Moldova, cnezii devin titulaturi neoficiale ale unor vechi familii boiereşti, sub influenţa rusă în secolele XIII-XIX.[32]

Urmând obiectiv direcţiile proprii de evoluţie în plan social, economic şi politic, comunităţile româneşti au ştiut să utilizeze şi conjunctura internaţională pentru a trece la

[30] Ibid., pp. 94-99.
[31] ———, *Dicţionarul limbii române*, vol. II (Bucureşti: Editura Enciclopedică, 2010), pp. 576-577.
[32] Ibid.

etapa următoare de coagulare statală medievală, anume la constituirea Ţărilor Româneşti ale Cavarnei (Dobrogea), Munteniei şi Moldovei la 1307, 1320 şi, respectiv, 1365.

Dobrogea

Într-adevăr, în anul 1307, în urma războiului bulgaro-bizantin terminat cu biruinţa ţarului de la Târnovo Ivan Sviatoslav (1302-1322) şi cu ocuparea cetăţilor Mesembria şi Anchialos, a rezultat blocarea comunicaţiilor terestre dintre provincia (Tema) Paristrion dintre Dunăre şi Marea Neagră şi Imperiul Bizantin. Evenimentul a marcat doar începutul unui proces de constituire a unei entităţi politice româneşti în zonă, după cum atestă şi denumirea care i se dădea în izvoarele timpului: Ţara Cărvunei (Cavarnei), ulterior Dobrogea.[33]

Deja la 1318, Bula papei Ioan al XXII-lea (1316-1334) identifica în afara ariei de responsabilitate a episcopiei catolice de Caffa zona cuprinsă între cetăţile vecine şi Varna, semn că în aceste ţinuturi se instaurase deja o autoritate politică sprijinită de scaunul metropolitan al Vecinei, adică Ţara Cărvunei.[34]

De altfel, şi Patriarhia Constantinopolitană confirma indirect la 1320 această nouă realitate statală românească de la Dunăre şi Marea Neagră, trecând în lista castelelor patriarhiei ca aparţinând „Varnei" pe cele de la Cranea (Ecrene), Cavarna (Varna), Caliacra, Chilia-Licostomo şi Dristra.[35] De altfel, tot Patriarhia Constantinopolitană, numindu-l în 1325 pe Methodie mitropolit la Varna şi Cărvuna, afirma şi politic existenţa noului stat românesc, legat evident prin raporturi vasalice de Imperiul Bizantin, întrucât primul său conducător, Balica, era arhonte în ierarhia bizantină, ca vasal al împăratului.[36] Sub domnia lui Balica, Ţara Cărvunei se întindea de la Varna până la Mangalia şi, respectiv, până la Dunăre şi Munţii Balcanii Mici, putând cu uşurinţă mobiliza pentru apărarea ţării un corp de oaste de 1.000 de soldaţi plus auxiliarii lor, adică oşteni aleşi (nobili), cu scutierii şi familiarii lor.[37]

O însemnată consolidare politico-militară a cunoscut Ţara Cărvunei după 1348, când la cârma sa a ajuns fratele lui Balica, arhontele Dobrotiţă (de la al cărui nume otomanii au botezat întreaga ţară după ce au cucerit-o), ridicat chiar de bizantini la rangul de despot în 1357[38], reconfirmat în titlu la 9 noiembrie 1366.[39] De altfel, sub Dobrotiţă, hotarele Ţării Cărvunei au reuşit să includă, în 1369, cetatea Dristra (Durostorum), cu satele înconjurătoare, cu care era de multă vreme în alianţă.[40] După moartea lui Dobrotiţă în 1386, pe tron a urmat Ioancu, fiul său[41], dar ofensiva decisivă lansată în Balcani, deja din 1385, de către sultanul musulman Murat I, apoi continuată de fiul său Baiazid I (Fulgerul), a dus la ocuparea teritoriilor Serbiei, Bulgariei, dar şi a Ţării Cărvunei în 1388.

---

[33] Sergiu Isopescu, *Balica, Dobrotiţă, Iancu* (Bucureşti: Editura Militară, 1985), pp. 50-51.
[34] Ibid., p. 51.
[35] Ibid., p. 59. Important este faptul că documentul patriarhal utiliza forma românească Dristra şi nu Durostorum.
[36] Ibid., p. 67.
[37] Ibid., p. 76.
[38] Ibid., p. 92.
[39] Ibid., p. 113.
[40] Ibid., p. 123.
[41] Ibid., p. 143.

Marele voievod Mircea, domnitorul Munteniei, înrudit, de altfel, cu casa domnească a Cărvunei, a intervenit însă în 1388-1389, alungând trupele otomane, şi a asigurat încorporarea teritoriului dobrogean în Ţara Românească a Munteniei.[42] Se continuă astfel politica de unificare a statelor româneşti, iniţiată după 1320 de Basarab prin războaiele purtate împotriva tătarilor instalaţi în zona nord-dobrogeană şi în sudul Moldovei, terminate cu inserarea vremelnică a acestor ţinuturi în Muntenia, de unde şi denumirea tradiţională de Basarabia dată ţinuturilor din sudul Moldovei dintre Prut, Dunăre, Marea Neagră şi Nistru, pe care după 1812 ocupanţii ţarişti au atribuit-o întregului teritoriu românesc al Moldovei dintre Prut şi Nistru, pe care l-au ocupat până în 1918. Într-adevăr, domnitorul Mircea, în ratificarea tratatului de alianţă încheiat cu Polonia în anul 1389, se putea intitula: „Io Mircea cu mila lui Dumnezeu voievod al Ţării Româneşti, duce al Făgăraşului şi Almaşului, comite de Severin, despot al ţărilor lui Dobrotiţă şi domn al Drâstorului".[43]

Unirea Dobrogei (Cărvuna) nu a putut însă dăinui în condiţiile reluării cuceririlor otomane în Peninsula Balcanică, astfel că, în urma mai multor campanii militare desfăşurate între 1412-1415, Ţara Românească a Cărvunei a fost ruptă de Ţara Românească a Munteniei, devenind provincie militară de graniţă otomană până la 1878, când a fost reunită la România prin hotărârile Păcii de la Berlin, ce punea capăt Războiului Ruso-Româno-Turc de la 1877-1878 şi consacra, totodată, independenţa de stat a României. Ca provincie otomană de frontieră între 1415-1878, Dobrogea asigura securitatea culoarului balcano-pontic spre Adrianopol şi Constantinopol. Drept care, Dobrogea s-a bucurat de atenţia sultanilor, care au ridicat în zonă puternice cetăţi: Şiştov, Şumla, Drâstor, Varna, Ienisala, Babadag, Măcin, Hârşova, Tulcea, pentru a fi asigurată securitatea capitalei Constantinopol, pusă direct în pericol, mai ales în secolele XVIII-XIX, de campaniile militare duse de trupele ţariste împotriva Porţii Otomane la 1711, 1767-1774, 1787-1792, 1806-1812, 1828-1829, 1853-1856, 1877-1878.

În astfel de circumstanţe, Imperiul Otoman a iniţiat numeroase campanii de populare a Dobrogei cu comunităţi turcofone sau chiar cu arabi sau nord-africani musulmani, acordând totodată întinse domenii clerului musulman şi nobilimii turce (timarioţi). În acelaşi timp, faţă de populaţia românească băştinaşă şi coloniştii creştini aduşi în scopul înviorării economice şi sporirii finanţelor statului, în secolele XVII-XIX, mai ales autorităţile musulmane au adoptat în general politici tolerante, acceptându-le menţinerea autonomiilor lor comunitare şi a credinţelor acestor comunităţi nemusulmane şi practicând o fiscalitate acomodantă. Din punct de vedere administrativ-teritorial, teritoriile dobrogene aflate în componenţa României au fost organizate de otomani în sangeacul Tulcei, la rândul său subîmpărţit în următoarele districte (cazale): Chilia, Mahmudia, Isaccea, Tulcea, Măcin, Sulina, Hârşova, Babadag, Constanţa, Cernavodă, Mangalia, Silistra.[44]

---

[42] Ibid., p. 151.

[43] Ibid., p. 163.

[44] Radu Dănuţ Săgeată, *Deciziile politico administrative şi organizarea teritoriului* (Bucureşti: Top Form, 2006), p. 29.

După unificarea Dobrogei cu România, într-o primă fază s-a dat Regulamentul pentru împărţirea şi organizarea administrativă din 13 noiembrie 1878, prin care în noul teritoriu erau organizate trei judeţe:

- Tulcea, cu 4 plase şi reşedinţa la Tulcea;
- Constanţa, cu 3 plase şi reşedinţa la Constanţa;
- Silistra Nouă, cu 2 plase şi reşedinţa la Rasova.[45]

Ulterior, prin legea de organizare administrativă din 9 mai 1880, teritoriul dobrogean a fost împărţit în două judeţe:

- Tulcea (4 plase);
- Constanţa (5 plase), împărţire administrativ-teritorială ce a rămas în vigoare până în zilele noastre, în ceea ce priveşte numărul judeţelor, reconstituite în 1968.[46]

Ţara Românească

Cronologic, cea de a doua iniţiativă de constituire a unui stat românesc de sine stătător a aparţinut, după 1320, domnitorului Basarab I şi a marcat constituirea, la sud de Carpaţi, a Ţării Româneşti. Atât Basarab I, cât şi urmaşii săi au adoptat măsuri de consolidare a autorităţii centrale, dar şi de definitivare a împărţirii administrativ-teritoriale a ţării, pornind evident de la tradiţiile acumulate de formaţiunile statale preexistente între Carpaţi şi Dunăre, în acest domeniu.

Principala unitate administrativ-teritorială ce apare de la început în structura Ţării Româneşti a Munteniei a fost judeţul, moştenire sigură a unei continuităţi romanice multiseculare.[47] De regulă, judeţele erau unităţi teritoriale delimitate natural de catenele dealurilor şi munţilor sau situate de-a lungul unor cursuri de apă care, de altfel, le-au şi generat numele: Argeş, Ialomiţa, Prahova, Olt, Dâmboviţa.[48]

Ştirile privind existenţa judeţelor, evident încă insuficient identificate şi cercetate de specialişti, atestă ca fiind cele mai vechi menţionate judeţe pe cele din Oltenia: Jaleş (1385), Vâlcea (1392), Motru (1415), Gorj şi Judeţul de Baltă (1428).[49] Potrivit unor izvoare laice şi bisericeşti demne de încredere, anul 1442 a fost cel în care toate judeţele muntene au început a fi deslușite, deci pe deplin structurate ca organizare, extensie teritorială şi funcţionare.[50]

Imperativele de ordin funcţional, fiscal, dar şi economic au determinat în timp modificarea numărului şi ariei teritoriale de responsabilitate a judeţelor. Unele judeţe prea reduse ca suprafaţă, sau situate în zone greu accesibile, sau având o populaţie redusă numeric, sau care-şi pierduseră între timp avantajele economice şi comerciale, sau în urma amputărilor

[45] Ibid.
[46] Ibid.
[47] Academia Română, *Istoria românilor*, vol. IV (Bucureşti: Editura Enciclopedică, 2001), p. 195.
[48] Ibid., p. 195.
[49] Ibid., p. 196.
[50] Ibid., p. 197.

teritoriale, au fost desființate. Acesta a fost cazul județelor: Jaleș, Pădureț, Județul de Baltă, Brăila, Săcuieni, Motru, Gilort.[51]

La rândul lor, județele erau subîmpărțite în zonele montane în plaiuri conduse de vătafi și în zonele de câmpie în plase conduse de zapcii.[52] Conducătorii județelor erau numiți de domnitor din rândul boierilor de rang înalt și aveau întinse atribuții militare, polițienești, judecătorești, de care mulți nu au ezitat să abuzeze, dovadă fiind numeroasele intervenții ale domnitorilor pentru îndreptarea unor astfel de abuzuri. Inițial, denumirea acestor dregători ce conduceau județele erau județi, sudiți (în grafia slavonă).[53] Întrucât, de regulă, domnitorii interferau în județe peste autoritatea judeților, iar atribuțiile fiscale erau încredințate unor dregători trimiși tot de domnitori, județii au beneficiat de un aparat propriu destul de redus ca număr de funcționari și slujitori, pe care-l întrebuințau cu precădere în sarcini polițienești.[54]

La sfârșitul secolului XVII, teritoriul Munteniei era împărțit în 16 județe: Râmnic (Râmnicu Sărat)[55], Săcuieni (Saac), Ialomița, Ilfov, Muscel, Olt, Vâlcea, Dolj, Buzău, Prahova, Dâmbovița, Argeș, Vlașca, Romanați, Gorj, Mehedinți. În secolul XVIII s-a adăugat la această listă și județul Teleorman, ca al 17-lea județ.[56]

În secolul XVI, județii au fost înlocuiți la conducerea județelor cu marii vătafi ce conduceau și corpurile curtenilor din județ, pentru ca, începând cu domnia lui Mihai Viteazul și Radu Șerban, marii vătafi să fie înlocuiți cu căpitanii de județ, ce capătă atribuții fiscale, judecătorești și administrative, pe lângă cele militare ce le incumbau în calitate de comandanți ai slujitorilor domnești din județ. În 1651, Matei Basarab îl numește pe căpitanul de Râmnicu Sărat mare căpitan, iar în 1690, Constantin Brâncoveanu adoptă o hotărâre similară în favoarea căpitanului de Mehedinți (Cerneț).[57] În cursul secolului al XVIII-lea, căpitanii de județ au fost subordonați vornicilor, care apar astfel ca noi conducători ai județelor, în scopul înlăturării abuzurilor comise de unii căpitani de județ (arestări arbitrare, confiscări abuzive de bunuri de la populație).[58]

În județele Olteniei aflate sub dominație austriacă între 1718-1739 s-a păstrat organizarea pe județe conduse de vornici, județele fiind subîmpărțite în plase conduse de ispravnici.[59] Reîncorporarea Olteniei în teritoriul Țării Românești a Munteniei a determinat inițierea unei reforme administrative de către domnitorul Constantin Mavrocordat (aplicată apoi și în Moldova în 1741), prin care la cârma județelor muntene au fost instalați ispravnicii, aleși dintre boierii de treptele I și II și însărcinați cu întinse atribuții fiscale, judecătorești și

[51] Radu Dănuț Săgeată, *Deciziile politico administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), p. 29.
[52] Ibid., p. 30.
[53] Academia Română, *Istoria românilor*, vol. IV (București: Editura Enciclopedică, 2001), p. 197.
[54] Ibid., p. 198.
[55] Acesta cuprindea o parte din județul Brăila transformat în raia otomană.
[56] Academia Română, *Istoria românilor*, vol. V (București: Editura Enciclopedică, 2012), p. 662.
[57] Ibid.
[58] ———, *Istoria românilor*, vol. VI (București: Editura Enciclopedică, 2012), p. 319.
[59] Ibid.

administrative.[60] Ulterior, domnitorul Alexandru Ipsilanti (1774-1782) a numit în fiecare judeţ doi ispravnici, dintre care unul cu atribuţii administrative şi celălalt cu responsabilităţi judiciare. În judeţele de frontieră exista doar câte un ispravnic cu atribuţii extinse, inclusiv militare (Mehedinţi, Râmnicu Sărat).[61]

Acestea au fost evoluţiile înregistrate de organizarea şi funcţionarea unităţilor administrativ-teritoriale muntene, care au rămas în vigoare până la punerea în aplicare a dispoziţiilor conţinute şi pe acest plan de Regulamentul Organic, ce a grăbit inserarea societăţii româneşti în Epoca Modernă, de altfel, ca şi Moldova (1832-1859), despre care se face vorbire în paginile următoare.

Într-adevăr, în urma înfrângerii Imperiului Otoman în Războiul Ruso-Turc din 1828-1829, prin pacea semnată la Adrianopol s-a hotărât, în ceea ce priveşte Principatele Munteniei şi Moldovei, restituirea raialelor Turnu, Giurgiu şi Brăila către Muntenia, libertatea deplină a comerţului pentru ambele ţări, înfiinţarea de trupe moderne de infanterie şi cavalerie, sub numele de Miliţia Pământească (Straja Pământească), embrion al viitoarei armate naţionale a României de după 1859, şi redactarea de către două comisii compuse din boieri luminaţi munteni şi moldoveni, sub egida Rusiei, ca putere protectoare, a două Regulamente Organice, al căror text finisat la Sankt Petersburg a fost sancţionat de sultan în numele Imperiului Otoman, ca putere suzerană. Aprobate de cele două Curţi Imperiale Rusă şi Otomană, Regulamentele Organice au intrat în vigoare în 1831-1832 în ambele Principate Române şi, prin conţinutul lor asemănător, au asigurat, pe de o parte, accelerarea modernizării instituţiilor politice, judecătoreşti şi administrative şi, pe de altă parte, au sporit cadrul general de convergenţă instituţională ce a uşurat Unirea Principatelor Române din 1859.

În Muntenia, de exemplu, unitatea administrativ-teritorială de bază a rămas judeţul, fiecare judeţ fiind împărţit într-un număr de plase.[62] Conducerea judeţelor muntene era asigurată de ocârmuitorii de judeţ, iar cea a plaselor de către subocârmuitorii de plasă. Atât ocârmuitorii, cât şi subocârmuitorii erau numiţi de domnitor, la propunerea marelui vornic al Vorniciei Dinlăuntru – viitorul Minister de Interne –, dintre doi candidaţi. Cei numiţi aveau asigurat un mandat minim de trei ani, ce putea fi prelungit în funcţie de prestaţia fiecăruia în fruntea unităţii administrativ-teritoriale în care funcţiona. Judeţele şi plasele nu aveau personalitate juridică, fiind ţinute sub supravegherea Marii Vornicii Dinlăuntru a ţării. Ca număr, judeţele au rămas tot 17, întrucât a reapărut judeţul Brăila, prin reîncorporarea raialei cu acelaşi nume în teritoriul Munteniei, dar în 1845 a fost desfiinţat judeţul Săcueni.[63]

Această structură administrativ-teritorială s-a menţinut până la legea de organizare administrativă din 2 aprilie 1864, ce a structurat din acest punct de vedere întregul teritoriu al statului român modern.

---

[60] Ibid., p. 321.
[61] Ibid.
[62] Dimitrie Gusti (coord.). *Enciclopedia României*, vol. I (Bucureşti: Imprimeria Naţională, 1938), p. 302.
[63] Ibid.

Moldova

În Moldova s-a structurat în timp, după constituirea statului, o reţea administrativ-teritorială reprezentată de ocoale ca subdiviziuni administrative ce grupau un număr de sate în jurul unei cetăţi sau unei reşedinţe domneşti, mai multe ocoale formând un ţinut, ce a rămas, peste timp, unitatea administrativ-teritorială de bază a ţării, până la Unirea din 1859.[64]

În secolele XIV-XV, ţinuturile erau conduse de câte doi pârcălabi numiţi de domnul ţării şi având prerogative fiscale, judecătoreşti şi poliţieneşti.[65] În aceste prime secole de consolidare şi extindere teritorială a Moldovei, documentele de cancelarie atestă că pârcălabii de Cetatea Albă, Hotin, Orhei, Chilia, Neamţ, Roman făceau parte din Sfatul Domnesc, pentru ca, din secolul al XVI-lea, doar pârcălabii de Iaşi, Neamţ, Roman şi Hotin să mai păstreze apartenenţa de Sfatul Domnesc. Treptat, ţinuturile în care existau pârcălabi în cetăţile domneşti erau date spre administrare staroştilor numiţi tot de domnitor, având prerogative administrative şi judecătoreşti, pentru ca, din secolul XVI, doar în ţinuturile de frontieră Cernăuţi şi Putna să mai apară dregătoria de staroste ca şef administrativ al unui ţinut.[66]

Chiar dacă în Moldova există ştiri mai puţine şi mai târzii despre organizarea şi funcţionarea ţinuturilor, şi acestea, ca şi judeţele muntene, urmau cursurile unor râuri sau au fost organizate în jurul unor cetăţi sau reşedinţe voievodale (Baia, Siret, Rădăuţi, Bârlad, Putna, Hotin, Cetatea Albă), pe măsura extinderii ţării spre sud şi sud-est.[67]

Oricum, în cursul celei de a doua domnii a lui Petru Şchiopul (1584-1591), ca urmare şi a transformării unor cetăţi cu teritoriile învecinate în raiale otomane, teritoriul Moldovei era împărţit în 24 de ţinuturi, pe care Cronica Mânăstirii Putna le şi enumeră încă din 1566: Cetatea Albă, Tighina, Tigheciu (Chigheciu), Lăpuşna, Vaslui, Orhei, Soroca, Hotin, Cernăuţi, Suceava, Hârlău, Dorohoi, Cârligătura, Iaşi, Fălciu, Covurlui, Tecuci, Putna, Adjud, Tutova, Bacău, Roman, Neamţ.[68] În lucrările lor, Miron Costin (1684) şi Dimitrie Cantemir (1716) prezintă împărţirea Moldovei în 19 ţinuturi, iar în 1769 numărul ţinuturilor moldovene se redusese la 16.

Între timp, ţinuturile Cârligătura, Hârlău, Adjud, Trotuş fuseseră comasate cu ţinuturile învecinate, iar ţinuturile Tighina, Cetatea Albă şi Hotin nu mai apar nici oficial, fiind, de altfel, de multă vreme raiale otomane şi scoase din jurisdicţia ţării.[69] În decursul timpului mai existaseră şi alte ţinuturi reduse ca suprafaţă, precum Horinca, Greceni, Codru şi Hotărmiceni, dar, fiind neviabile economic şi administrativ, au fost desfiinţate.[70] În 1776, în timpul domniei lui Grigore Al. Ghica, apar ţinuturi cu câte doi ispravnici în conducerea

---

[64] După abolirea Regulamentului Organic în 1849, teritoriul Moldovei a fost împărţit din punct de vedere administrativ teritorial în districte, denumirea care a circulat în paralel cu cea de ţinut până la legea de organizare administrativă din 1864 când întreg teritoriul României a fost împărţit în judeţe.

[65] Dimitrie Gusti (coord.). *Enciclopedia României*, vol. I (Bucureşti: Imprimeria Naţională, 1938), p. 296.

[66] Ibid.

[67] Vasile C. Nicolau, *Priviri asupra vechii organizări administrative a Moldovei. Hrisoave şi ordine domneşti* (Bârlad: Tip. şi Leg. de Cărţi Constantin D. Lupaşcu, 1913), p. 35.

[68] Ibid., pp. 146-147.

[69] Ibid., p. 148.

[70] Ibid., p. 150.

lor, funcţie creată după 1741 prin Reforma administrativă a lui Constantin Mavrocordat (ţinuturile Suceava, Neamţ, Roman, Bacău, Tecuci, Tutova, Vaslui, Fălciu, Soroca, Dorohoi, Hârlău), în timp ce ţinuturile Greceni, Codru, Cernăuţi, Cârligătura, Iaşi aveau doar un ispravnic în fruntea lor.[71] În schimb, în ţinutul Covurlui existau la conducerea judeţului doi pârcălabi, iar în ţinutul Putnei conducerea era asumată de doi staroşti, fiind un teritoriu frontalier ce incumba şi atribuţii de apărare a frontierei, de unde şi necesitatea existenţei a doi staroşti, dintre care unul cu atribuţii militare.[72]

În secolul al XVIII-lea apare la conducerea ţinutului Lăpuşna-Orhei dregătoria specială a serdarului, iar în ţinutul Botoşanilor apar doi vornici cu atribuţii similare ispravnicilor şi staroştilor.[73] Marele vistiernic trimitea în ţinuturi pentru strângerea impozitelor câte un sameş ajutat de zapciii şi căpitanii de mazili aflaţi în subordinea şefilor de ţinuturi.[74] Ocoalele ca subdiviziuni ale ţinuturilor erau administrate de zapcii ajutaţi de nemesnici şi de căpitanii de mazili, cu toţii fiind numiţi de ispravnici, înlocuiţi în 1796, în unele ocoale, de ocolaşi.[75]

Pierderile teritoriale suferite de Moldova în 1775 prin anexarea Bucovinei de către Imperiul Austriac au determinat operarea unor modificări în ceea ce priveşte numărul şi suprafaţa unităţilor administrativ-teritoriale. După 1776 în Moldova existau 20 de ţinuturi ce însumau 94 de ocoale, cu menţiunea faptului că ţinuturile Greceni, Codru, Hotărniceni şi Herţa, fiind reduse ca suprafaţă, nu posedau ocoale. Cele 20 de ţinuturi erau: Suceava (6 ocoale), Neamţ (6 ocoale), Roman (6 ocoale), Putna (9 ocoale), Tecuci (5 ocoale), Covurlui (4 ocoale), Tutova (4 ocoale), Greceni, Codru, Hotărniceni, Herţa, Orhei (12 ocoale), Soroca (7 ocoale), Dorohoi (4 ocoale), Botoşani (3 ocoale), Hârlău (5 ocoale), Cârligătura (2 ocoale) şi Iaşi (7 ocoale).[76]

Intervenind la 1812 pierderea ţinuturilor dintre Prut şi Nistru (Basarabia), după anul 1832 Moldova a intrat în regimul Regulamentului Organic, fiind împărţită în 16 ţinuturi: Suceava, Neamţ, Roman, Bacău, Putna, Tecuci, Covurlui, Tutova, Vaslui, Fălciu, Herţa, Dorohoi, Botoşani, Hârlău, Cârligătura şi Iaşi. La rândul lor, acestea erau subîmpărţite în 76 de ocoale.[77] Ulterior, prin desfiinţarea ţinuturilor Herţa, Hârlău şi Cârligătura, numărul ţinuturilor moldovene s-a redus la 13 şi s-a păstrat ca atare şi în perioada Regulamentului Organic, până la Unirea din 1859 (cu denumirea de districte după 1851).[78]

Prin dispoziţiile Regulamentului Organic, ţinuturile erau încredinţate spre administrare ispravnicului numit de domnitor la propunerea Marelui Vornic Dinlăuntru (Ministerul de Interne) şi înzestrat doar cu atribuţii poliţieneşti şi administrative, în timp ce ocoalele erau administrate de priveghetori de ocoale numiţi de Marele Vornic Dinlăuntru, pe

---

[71] Ibid., pp. 172-173.
[72] Ibid., p. 175.
[73] Ibid., p. 179.
[74] Ibid., p. 185.
[75] Ibid., pp. 191-196.
[76] Ibid., p. 197.
[77] Radu Dănuţ Săgeată, *Deciziile politico administrative şi organizarea teritoriului* (Bucureşti: Top Form, 2006), p. 31.
[78] Ibid., p. 36.

trei ani minimum.[79] Cu această structură administrativ-teritorială, Moldova a evoluat până la Unirea din 1859 (de menţionat că ţinuturile erau denumite districte).

În continuare sunt prezentate de o manieră sintetică evoluţiile înregistrate în plan administrativ-teritorial de Bucovina, între 1775-1918 şi, respectiv, de Basarabia, între 1812-1918, ca provincii istorice româneşti smulse Moldovei.

Prin convenţia austro-turcă de la Constantinopol din 7 mai 1775, o porţiune din teritoriul nordic al Moldovei, ulterior cunoscut sub numele de Bucovina (Arboroasa), a intrat în componenţa Imperiului Habsburgic. Până în 1781, teritoriul ocupat a fost împărţit de autorităţile austriece în 10 ocoale: Berhomete, Câmpulung Moldovenesc, Câmpulung Rusesc, Ceremuş, Cernăuţi, Nistru, Prut, Suceava, Şomuz şi Vâlcov.[80] În 1786, Bucovina a fost încorporată în provincia imperială Galiţia, devenind cel de al 19-lea cerc administrativ al acesteia.[81]

În 1849, sub impulsul evenimentelor revoluţionare ale anului precedent, autorităţile imperiale au reorganizat Bucovina ca un Mare Ducat împărţit în 11 districte (căpitănii), separând-o de Galiţia, spre a da satisfacţie populaţiei din provincie. De menţionat că cele 11 căpitănii aveau suprafeţe comparabile cu plasele din România, astfel că, după 1918, procesul de introducere a structurilor administrativ-teritoriale româneşti a fost mult uşurat prin organizarea judeţelor Câmpulung, Baia, Suceava, Storojineţ, Cernăuţi.

Ultimatumul sovietic din 27 iunie 1940 a obligat guvernul român să cedeze partea nordică a Bucovinei către U.R.S.S, care în noiembrie 1940 a încorporat-o R.S.S. Ucrainene (azi Republica Ucraina). În teritoriul cedat erau incluse în totalitate judeţele Cernăuţi şi Storojineţ şi părţi din judeţele Câmpulung, Baia, precum şi plasa Herţa din judeţul Dorohoi.

În 1812, prin dispoziţiile Păcii de la Bucureşti, ce punea capăt Războiului Ruso-Turc (1806-1812), Rusia a ocupat teritoriul Moldovei dintre Prut şi Nistru, cunoscut ulterior sub numele de Basarabia. Iniţial, ocupantul ţarist, din dorinţa de a se acomoda cu populaţia românească, a organizat Basarabia ca o provincie autonomă împărţită în 11 ţinuturi: Cetatea Albă, Chilia, Codru, Iaşi (ocolul Ungheni), Ismail, Greceni, Hotărniceni, Hotin, Lăpuşna, Orhei, Soroca, Tighina.[82] În 1828, autonomia Basarabiei a fost abolită, iar provincia a fost încorporată ca o ocârmuire administrativă (*oblast*) la gubernia Novorosiisk.[83] După 1872, Basarabia a fost reorganizată administrativ-teritorial într-o gubernie de frontieră subîmpărţită în 8 districte şi ţinutul urban Ismail.[84] După 1918, în teritoriu au fost organizate 8 judeţe: Bălţi, Cahul, Cetatea Albă, Chişinău, Hotin, Orhei, Soroca şi Tighina.[85]

În 27 iunie 1940, Ultimatumul sovietic a dus la ocuparea Basarabiei de către U.R.S.S., fiind organizată R.S.S. Moldovenească, căreia i s-a încorporat teritoriul fostei Republici

---

[79] Vasile C. Nicolau, *Priviri asupra vechii organizări administrative a Moldovei. Hrisoave şi ordine domneşti* (Bârlad: Tip. şi Leg. de Cărţi Constantin D. Lupaşcu, 1913), p. 222.

[80] Radu Dănuţ Săgeată, *Deciziile politico administrative şi organizarea teritoriului* (Bucureşti: Top Form, 2006), p. 31.

[81] Ibid.

[82] Ibid., p. 32.

[83] Ibid.

[84] Ibid.

[85] Ibid.

Autonome Sovietice Socialiste Moldoveneşti (creată în 1924), dar i s-a luat porţiunea sudică, încorporată R.S.S. Ucrainene (noiembrie 1940), ce corespundea judeţelor Ismail, Cahul şi Cetatea Albă (Bugeacul medieval). De menţionat că în 1991, după destrămarea U.R.S.S., R.S.S. Moldovenească s-a transformat în Republica Moldova, devenind al doilea stat românesc membru O.N.U. şi O.S.C.E. şi care şi-a manifestat în ultimii ani intenţia de aderare la structurile europene.

Românii din Transilvania şi Banat

Spre deosebire de ţinuturile de la sud şi est de Carpaţi, în care s-au constituit Ţările Româneşti ale Cărvunei, Munteniei şi Moldovei ca state româneşti de sine stătătoare, în partea vestică a spaţiului românesc – Banat, Crişana, Maramureş şi Transilvania –, deşi izvoarele timpului înregistrau deja, în secolele X-XI, un număr de state (ducate) româneşti sub conducerea ducilor Glad şi Ahtun (Banat), Menumorut (Crişana), Gelu, Gylas (Iuliu) (Transilvania), campaniile de cucerire a acestor state organizate de regii maghiari au împiedicat etapa finală de constituire a unui/unor state româneşti de sine stătătoare, precum Muntenia, Moldova şi Cărvuna, ducând în final la transformarea acestor provincii istorice româneşti în comitate încorporate Regatului Ungariei (Banat, Crişana şi Maramureş – Partium) şi, respectiv, în Voievodatul Transilvaniei (1178-1541). Totuşi, existenţa unei populaţii numeroase româneşti a determinat coroana maghiară să accepte ca soluţie de acomodare, inclusiv în plan administrativ-teritorial, organizarea Voievodatului Transilvaniei, după 1178, ca o structură acceptabilă populaţiei româneşti majoritare, căreia i s-au acceptat, de asemenea, până în secolele XIII-XIV, organizarea de districte româneşti în Banat, Crişana, Severin, Hunedoara, Alba sau cnezatele de vale şi voievodatele din Maramureş.

De menţionat că aceste unităţi administrativ-teritoriale româneşti – districtele – au coexistat cu scaunele săseşti şi secuieşti organizate în Transilvania, dar principala unitate administrativă în Banat, Crişana, Maramureş şi Transilvania până în 1918 a rămas comitatul. Spre exemplu, districte româneşti (Olah Keruletee) sunt înregistrate în secolele XI-XII în Banat şi Severin-Almaş, Comiat, Bârzava, Caransebeş, Caraşova, Iladia, Lugoj, Mehadia, Bujor, Fârdia, Jupan, Marginea şi Sudriaş.[86] În Transilvania apar districte româneşti în secolele XIII-XV: Făgăraş, Hunedoara, Haţeg, Deva, Dobra, Strei.[87]

Corespunzător, Maramureşul, înregistrat încă din 1299 ca Terra Maramoris, este reorganizat în 1368 ca un district românesc de graniţă, precum cele din Banat şi sud-vestul Transilvaniei, în care se structuraseră cnezatele de vale şi voievodatele românilor aflate sub autoritatea voievodului Ţării Maramureşului, desfiinţate de regele Ludovic I în 1365, în urma refugierii voievodului Bogdan de Cuhea în Moldova (1365), teritoriul maramureşean fiind organizat ca un singur comitat.[88]

După ce iniţial coloniştii saşi au fost aşezaţi pe teritoriul comitatelor, deja existente între 1302-1349, comitatele urbane şi rurale organizate de aceştia au fost organizate în scaune (sedia) aflate sub autoritatea Universităţii Săseşti (Universitas Saxones), în timp ce populaţia

[86] Ibid.. pp. 34-34.
[87] Academia Română, *Istoria românilor*, vol. V (Bucureşti: Editura Enciclopedică, 2012), p. 198.
[88] Ibid., p. 199.

secuiască, folosită de regalitatea maghiară ca forţă de avangardă în ocuparea Crişanei şi Transilvaniei între secolele XI-XIII, sfârşeşte prin a fi aşezată în partea sud-estică a Voievodatului Transilvaniei, unde la 1366 apar organizaţi în scaune aflate sub autoritatea unui comite al secuilor (Comes Siculorum).[89]

Imperiul Otoman ocupă în 1552 Banatul şi o parte din Crişana, pe care le organizează în paşalâc cu sediul la Timişoara, subîmpărţit în 6 sangeacuri: Gyula, Ineu, Lipova, Cenad, Timişoara şi Moldova, la care a adăugat, între 1660 şi 1674, restul Crişanei şi părţile someşene până la Gilău, organizate în Paşalâcul Oradei.[90]

Voievodatul Transilvaniei a fost organizat într-un Principat vasal Imperiului Otoman în 1541 şi împărţit în 10 comitate: Alba, Cluj, Dăbâca, Hunedoara, Târnava, Turda, Solnocul Inferior, Crasna, Solnocul de Mijloc şi Maramureş, fiecare împărţit în două cercuri conduse de vicecomiţi, comitatul fiind condus de un comite numit de principele Transilvaniei.[91]

După 1699, teritoriul Transilvaniei era intrat în componenţa Imperiului Austriac, fiind împărţit în 1784, de împăratul Iosif al II-lea (1780-1790), în 11 comitate: Alba de Jos, Alba de Sus, Cluj, Dăbâca, Hunedoara, Solnocul Inferior, Solnocul de Mijloc, Târnava, Turda, Zarand, la care se adăugau 4 districte săseşti: Braşov, Bistriţa, Chioar şi Făgăraş şi, respectiv, 5 scaune secuieşti: Arieş, Ciuc, Mureş, Odorhei, Ghimeş şi alte 9 scaune săseşti: Cincu, Mediaş, Miercurea, Nochrich, Orăştie, Rupea, Sebeş, Sibiu, Sighişoara, precum şi 11 oraşe libere regeşti: Alba Iulia, Bistriţa, Braşov, Cluj, Gherla, Dumbrăveni, Mediaş, Sebeş, Sibiu, Sighişoara şi Târgu Mureş.[92]

Banatul, încorporat la Imperiul Austriac după 1718, a fost împărţit, împreună cu teritoriul Crişanei, Maramureşului (Partium), în comitatele: Arad, Bihor, Caraş, Maramureş, Satu Mare, Timiş, Torontal, plus oraşele libere regeşti: Arad, Baia Mare, Baia Sprie, Satu Mare şi Timişoara.[93]

Evenimentele revoluţionare din 1848-1849 au zdruncinat sistemul politico-administrativ imperial şi în Transilvania, care a cunoscut o serie de reforme administrative ce vizau consolidarea controlului politic şi militar asupra provinciei. În 1849, teritoriul transilvănean a fost împărţit în 6 districte, acestea subîmpărţite, la rândul lor, în căpitănate, numărul districtelor fiind redus la 5 în 1851, pentru ca în 1852 să se procedeze la o nouă decupare administrativ-teritorială a provinciei, ce a fost împărţită în 5 districte, 10 prefecturi şi, respectiv, 78 de subprefecturi.[94] În anul 1864 s-a revenit în Transilvania la organizarea administrativă în 12 comitate: Alba, Ciuc, Cluj, Făgăraş, Hunedoara, Năsăud, Odorhei, Reghin, Sibiu, Solnoc, Târgu Mureş, Trei Scaune.[95]

Prin Acordul Dualist din 5/17 februarie 1867, întregul Imperiu Habsburgic a fost amplu reformat, transformându-se în Imperiul Austro-Ungar. ce a durat până la finele primei conflagraţii mondiale în 1918.

---

[89] Ibid., pp. 200-202.
[90] Ibid., p. 733.
[91] Ibid., p. 734.
[92] ———, *Istoria românilor*, vol. VII (Bucureşti: Editura Enciclopedică, 2012), p. 167.
[93] Ibid., p. 168.
[94] Radu Dănuţ Săgeată, *Deciziile politico administrative şi organizarea teritoriului* (Bucureşti: Top Form, 2006), pp. 32-33.
[95] Ibid., pp. 33-34.

Din punct de vedere administrativ-teritorial, Transilvania a fost încorporată regatului dualist maghiar, asemenea Banatului şi Crişanei, şi, prin Legea Administrativă din 1870, modificată în 1876 şi 1877, aceste provincii istorice româneşti au fost împărţite într-un număr de 26 de comitate care au format baza administrativă a judeţelor organizate de statul român, după 1 decembrie 1918, în aceste ţinuturi.[96]

Cât priveşte organizarea şi funcţionarea unităţilor administrativ-teritoriale în România, în paginile următoare este prezentată evoluţia lor generală, înregistrată după constituirea României Moderne ca stat unitar după Unirea din 1859.

Evoluţia unităţilor administrativ-teritoriale în România Modernă (1859-1948)

Dubla alegere a lui Alexandru Ioan Cuza la 5 şi 24 ianuarie 1859 consfinţea constituirea României ca stat unitar modern, dar întrucât erau excedate condiţiile stabilite de Convenţia de la Paris din august 1858, ce prevedea practic o structură confederală a celor două Principate Române, ce urmau să fie denumite Principatele Unite, Moldova şi Valahia fiind guvernate de doi domnitori cu două Adunări Legiuitoare şi două guverne[97], domnitorul Cuza a trebuit să negocieze timp de doi ani cu Puterea Suzerană – Turcia –, Puterea Protectoare – Rusia – şi cu celelalte 5 puteri europene garante (Anglia, Austria, Franţa, Sardinia şi Prusia), pentru ca dubla sa alegere să fie recunoscută, astfel că, la 1 ianuarie 1862, a putut fi în sfârşit proclamat noul stat unitar sub numele de România, pe care-l păstrează până în prezent. Au putut fi astfel demarate mai multe iniţiative legislative prin care erau urmărite modernizarea statului şi propăşirea economică a poporului român.

În planul administrativ-teritorial era urmărită unificarea structurilor de profil la scara teritoriului României. Într-o primă etapă, s-a prezentat un proiect de lege, pe 19 martie 1862, ce stipula că teritoriul era împărţit în patru prefecturi generale[98]:

- Prefectura Generală de Nord, ce însuma 9 judeţe, cu reşedinţa la Iaşi;
- Prefectura Generală Maritimă, ce însuma 8 judeţe, cu reşedinţa la Galaţi;
- Prefectura Generală Centrală, ce însuma 9 judeţe, cu reşedinţa la Bucureşti;
- Prefectura Generală Occidentală, ce însuma 6 judeţe, cu reşedinţa la Craiova.

Întrucât s-a considerat că prin constituirea celor patru prefecturi nu se consolida suficient noul stat într-o structură administrativ-teritorială unitară, proiectul a fost respins.

În aprilie 1864 s-a votat în Adunarea Legislativă Legea de organizare comunală, prin care localităţile erau ierarhizate în comune rurale şi comune urbane învestite cu personalitate juridică.[99] Fiecare comună era condusă de un primar ales din rândul locuitorilor, ajutat de un Consiliu comunal ai cărui membri erau de asemenea aleşi şi conlucrau la bunul mers al localităţii prin votarea şi executarea bugetului comunal, îngrijirea de instituţiile publice: şcoală,

---

[96] Ibid., pp. 32-33.

[97] Constantin Hamangiu, *Codul general al României*, vol. II (Bucureşti, 1893), pp. 8-14.

[98] Radu Dănuţ Săgeată, *Deciziile politico administrative şi organizarea teritoriului* (Bucureşti: Top Form, 2006), p. 36.

[99] Ioan Scurtu et al., *Enciclopedia de istorie a României* (Bucureşti: Meronia, 2002), pp. 492-493.

dispensar, spital, aşezăminte de asistenţă socială, ca şi de strângerea impozitelor şi taxelor şi respectarea cadrului legal şi constituţional. Numărul minim de locuitori care constituiau o comună rurală era de 500 sau 150 de familii, iar comunele urbane cu peste 6.000 de locuitori urmau să se doteze cu un spital orăşenesc. Atât comunele rurale, cât şi cele urbane erau datoare să se îngrijească de lăcaşurile de cult.[100]

Pe 2 aprilie 1864 a fost votată legea de organizare a consiliilor judeţene, ce stipula:

„1. În fiecare judeţ se statorniceşte un consiliu care se adună periodic şi reprezintă interesele locale colective şi economice ale judeţului. Judeţul este persoană juridică.

3. Comisarul guvernului pe lângă consiliu este prefectul judeţului.

91. Prefectul, drept cap al administraţiunei judeţului, dirige toate lucrările acestei administraţiuni şi execută hotărârile consiliului judeţean.

105. Subprefectul este dator a priveghea executarea încheierilor urmate de consiliul judeţean şi de prefect.

106. Subprefectul vizitează toate comunele plasei sale cel puţin de două ori pe an şi verifică situaţia financiar-contabilă a comunei".[101]

Începând cu 1864, pe întreg teritoriul statului român fusese organizată o structură administrativ-teritorială unitară şi coerentă, cuprinzând comune rurale şi urbane conduse de primari ajutaţi de consilii comunale, cu plase conduse de subprefecţi (după 1925, de pretori) şi, respectiv, cu prefecţi în fruntea judeţelor, ajutaţi de consiliile judeţene. Prefectul era numit prin Înalt Decret Regal, la propunerea ministrului de Interne, în timp ce subprefectul era numit de ministrul de Interne, la propunerea prefectului.

În anii ce au urmat s-au operat unele modificări, mai ales în ceea ce priveşte organizarea şi funcţionarea comunelor urbane, prin legile de modificare din 1874, 1894, 1906, 1908, 1910 şi 1912, dar fără a se modifica organizarea şi funcţionarea judeţelor ca unităţi administrative de bază, înzestrate, ca şi comunele urbane şi rurale, cu personalitate juridică. În schimb, plasele nu aveau personalitate juridică, fiind considerate simple subdiviziuni administrativ-teritoriale.

Prin Tratatul de Pace de la San Stefano, confirmat apoi de Congresul de Pace de la Berlin din 1878, România a cedat Rusiei cele trei judeţe: Cahul (10.664,3 km²), Ismail (1.032,6 km²) şi Bolgrad (3.891,4 km²), retrocedate Moldovei prin Congresul de Pace de la Paris din 1856, primind în schimb de la Imperiul Otoman o mare parte din străvechea Ţară Românească a Cărvunei, în suprafaţă de 14.758 km², din care, după 1880, s-au organizat cele două judeţe dobrogene Tulcea şi Constanţa.[102]

Prin Conferinţa de la Sankt Petersburg din 8 iunie 1912, România a primit de la Bulgaria oraşul Silistra, cu satele din jur, iar ca urmare a Păcii de la Bucureşti din 30 august 1913, România a reîntregit Dobrogea cu partea sudică, Cadrilaterul, cedată de Bulgaria, în suprafaţă de 7.609 km², organizată în două judeţe: Durostor şi Caliacra.[103]

---

[100] Ibid., p. 493.

[101] Constantin Hamangiu, *Codul general al României*, vol. II (Bucureşti, 1893), pp. 59-73.

[102] Ioan Scurtu et al., *Enciclopedia de istorie a României* (Bucureşti: Meronia, 2002), p. 493.

[103] Ibid.

În felul acesta, România din preajma izbucnirii primei deflagraţii mondiale se organizase din punct de vedere administrativ-teritorial într-un număr de 34 de judeţe, fiecare judeţ fiind divizat în plase: în Dobrogea, judeţele Tulcea, Constanţa, Durostor şi Caliacra; în Moldova, judeţele Bacău, Baia (Fălticeni), Botoşani, Covurlui, Dorohoi, Fălciu, Iaşi, Neamţ, Putna, Roman, Tecuci, Tutova şi Vaslui; în Muntenia, judeţele Argeş, Brăila, Buzău, Dâmboviţa, Ialomiţa, Ilfov, Muscel, Prahova, Râmnicu Sărat, Romanaţi, Teleorman şi Vlaşca; în Oltenia, judeţele Dolj, Gorj, Mehedinţi, Olt, Romanaţi, Vâlcea.

În urma Marii Uniri din 1918, teritoriile româneşti aflate sub ocupaţia Austro-Ungariei – Bucovina (10.442 km²), Crişana (23.148 km²), Banat (18.715 km²), Maramureş (3.381 km²), Transilvania (57.038 km²) – şi, respectiv, a Rusiei Ţariste – Basarabia (44.422 km²) – au intrat în componenţa statului român, constituindu-se Regatul României Mari, cu o suprafaţă de 295.049 km². Într-o primă fază, teritoriile unite cu statul român au primit structuri şi servicii administrative temporare pentru acomodarea populaţiei cu legile şi instituţiile româneşti de profil prin intermediul Decretelor privind instituirea conducerii serviciilor publice nr. 3.632 din 11 decembrie 1918, pentru Transilvania, Banat, Crişana şi Maramureş, nr. 852 din 9 aprilie 1918, pentru Basarabia, şi nr. 3.715 din 15 noiembrie 1918, pentru Bucovina.[104]

În baza experienţei administrative acumulate în primii ani de după Marea Unire din 1918, s-a procedat la redactarea, negocierea şi votarea legii pentru unificare administrativă din 14 iunie 1925. Prin noua lege de organizare administrativă, teritoriul României Mari era împărţit în 71 de judeţe, acestea fiind divizate în 429 de plase, care cuprindeau înlăuntrul lor 179 de oraşe, 8.751 de comune rurale şi 1.598 de sate şi cătune.[105] În fruntea judeţului se afla în continuare prefectul, numit prin Înalt Decret Regal, la propunerea ministrului de Interne, în timp ce conducerea plaselor era asigurată de pretori numiţi prin deciziune a ministrului de Interne, la propunerea prefectului.[106] Comunele rurale şi urbane, împreună cu judeţele, dispuneau de personalitate juridică la fel ca în legile române anterioare, în timp ce plasele nu aveau personalitate juridică, fiind doar subdiviziuni administrativ-teritoriale.

Guvernele autoritarist-centraliste din perioada 1918-1928 au determinat P.N.Ţ., odată ajuns la guvernare, să întreprindă o reformă administrativă prin care urmărea descentralizarea organizării şi funcţionării instituţiilor de profil, finalizată prin legea administrativă din 3 august 1929.[107] Efectele Marii Crize Economice (1929-1933), dar şi lipsa de resurse umane şi materiale nu au permis aplicarea intenţiilor de descentralizare, astfel că legea a fost modificată de 11 ori, fără a putea fi viabilizată, fapt pentru care s-a revenit la vechiul sistem, printr-o nouă lege administrativă la 27 martie 1936, ce relua practic principiile şi dispoziţiile legii similare din 1925, dar adăuga dispoziţii speciale pentru localităţile balneoclimaterice.[108]

---

[104] Radu Dănuţ Săgeată, *Deciziile politico administrative şi organizarea teritoriului* (Bucureşti: Top Form, 2006), p. 39.
[105] Ibid., p. 37.
[106] Ibid., pp. 39-40.
[107] Ioan Scurtu et al., *Enciclopedia de istorie a României* (Bucureşti: Meronia, 2002), p. 497.
[108] Ibid.

În plus, structura organizatorică a administraţiei Bucureştiului se modifică prin noua lege administrativă din 1936, astfel că teritoriul Capitalei este divizat în 4 sectoare – Galben, Negru, Albastru şi Verde –, păstrând în subordine, drept comune suburbane, următoarele localităţi rurale învecinate: Băneasa, Colentina, Fundeni, Pantelimon, Principele Nicolae, Dudeşti-Cioplea, Popeşti-Leordeni, Şerban Vodă, Militari, Regele Mihai, Griviţa, Lupeasca. Conducerea Capitalei era încredinţată Consiliului General constituit din Primarul Capitalei, delegaţia permanentă, primarii celor 4 sectoare, primarii comunelor suburbane, consilierii aleşi ai celor 4 sectoare şi consilierii de drept, care însă aveau drept de vot consultativ. Sectoarele erau conduse de consiliul de sector format din primar, delegaţia permanentă şi 20 de consilieri aleşi, iar comunele suburbane erau conduse de primar şi de membrii consiliului comunal.[109]

Instaurarea regimului carlist, în februarie 1938, a determinat, pe lângă elaborarea unei noi Constituţii, şi modificarea organizării şi funcţionării structurii administrativ-teritoriale. Prin Legea Administrativă din 14 august 1938, pe lângă comune rurale, comune urbane, plase, judeţe, erau constituite şi ţinuturile conduse de rezidenţi regali, ca un tip nou de structură macroteritorială. În viziunea legiuitorului, ţinuturile erau „entităţi geografice şi economice bine definite, punând laolaltă pe locuitorii înfrăţiţi ai României noi după nevoile reale ale lor, după aşezarea geografică firească, după căile de comunicaţii, după caracterul comun al vieţii economice, după resursele de care dispun".[110] Ţinuturile erau concepute drept circumscripţii teritoriale cu personalitate juridică, ce reprezentau simultan interesele locale, dar şi atributele de administraţie generală a statului, comunele rurale şi urbane păstrându-şi de asemenea personalitatea juridică. În schimb, judeţele, conduse de prefecţi, şi plasele, conduse de pretori, nu aveau personalitate juridică prin noua lege administrativă, fiind, potrivit legii, „circumscripţiuni de control şi de descentrare a administraţiei generale".[111] Judeţele şi-au recăpătat personalitatea juridică după prăbuşirea regimului carlist prin Legea nr. 577 din 22 septembrie 1940.[112] În realitate, cele 10 ţinuturi create nu au reprezentat poli de dezvoltare economică şi de eficientizare administrativă, ci doar o simplă modalitate de sporire a controlului regelui şi guvernului asupra comunităţilor din teritoriu. În plus, înfiinţarea ţinuturilor a reprezentat o modalitate de a irosi resurse umane şi materiale pentru întreţinerea aparatului funcţionăresc al rezidenţilor regali şi de sporire a caracterului centralist al sistemului administrativ, prin puterile discreţionare acordate rezidenţilor regali, prefecţilor de judeţe, pretorilor în plase, dar şi primarilor, în urma desfiinţării consiliilor comunale şi judeţene prin Decretul-lege din 17 februarie 1938, edictat la scurtă vreme după instalarea regimului carlist.[113]

Guvernul generalului Antonescu a desfiinţat ţinuturile şi rezidenţele regale prin Legea nr. 577 din 22 septembrie 1940, considerând că „pentru aşezarea administraţiei noastre pe temelii noi" se impunea „desfiinţarea rezidenţelor regale înfiinţate prin legea

[109] Ibid., p. 498.
[110] Radu Dănuţ Săgeată, *Deciziile politico administrative şi organizarea teritoriului* (Bucureşti: Top Form, 2006), p. 44.
[111] Ibid.
[112] Ibid.
[113] Constantin Hamangiu, *Codul general al României*, vol. XXVI (Bucureşti, 1938), p. 142.

administrativă din 14 august 1938, care nu au corespuns nevoilor reale ale Ţării şi, cu atât mai puţin, spiritului care trebuie să domnească în administraţia actuală".[114] Prefecţii de judeţe erau ajutaţi de subprefect în conducerea judeţelor şi de pretorii din fruntea plaselor, având deplină iniţiativă de acţiune practică în cadrul judeţului pe care-l administrau. Judeţele îşi redobândeau personalitatea juridică pierdută prin legea administrativă din 1938.

Într-adevăr, cele 10 ţinuturi organizate prin legea din 1938 se dovediseră greoaie şi ineficiente din punct de vedere strict administrativ, fără a putea determina o înviorare şi o accelerare a dezvoltării economice a comunităţilor locale, fiind doar nişte instrumente suplimentare de conducere şi control ale administraţiei centrale, ce avusese şi anterior suficiente pârghii prin intermediul prefecturilor şi pretorilor. În plus, ţinuturile erau regiuni administrative prea întinse, ce nu se potriveau nici cu tradiţiile româneşti structurate în timp (judeţe şi plase), nici cu starea reală a resurselor umane şi materiale disponibilizabile unei astfel de întreprinderi.

Între 1938-1940, cele 10 ţinuturi au funcţionat astfel[115]:

1. Ţinutul Olt (26.942 km²), cu reşedinţa la Craiova, ce era compus din judeţele: Olt, Gorj, Mehedinţi, Dolj, Romanaţi şi Vâlcea;
2. Ţinutul Argeş (40.879 km²), cu reşedinţa la Bucureşti, ce era compus din judeţele: Argeş, Braşov, Buzău, Dâmboviţa, Ilfov, Muscel, Prahova, Teleorman, Trei Scaune, Vlaşca;
3. Ţinutul Mării (21.731 km²), cu reşedinţa la Constanţa, ce era compus din judeţele: Caliacra, Constanţa, Durostor, Ialomiţa;
4. Ţinutul Dunărea (37.958 km²), cu reşedinţa la Galaţi, ce era compus din judeţele: Brăila, Covurlui, Cahul, Fălciu, Ismail, Putna, Râmnicu Sărat, Tecuci, Tulcea, Tutova;
5. Ţinutul Nistru (22.355 km²), cu reşedinţa la Chişinău, ce era compus din judeţele: Cetatea Albă, Lăpuşna, Orhei, Tighina;
6. Ţinutul Prut (31.755 km²), cu reşedinţa la Iaşi, ce era compus din judeţele: Bacău, Bălţi, Botoşani, Fălticeni, Iaşi, Roman, Soroca, Vaslui;
7. Ţinutul Suceava (17.070 km²), cu reşedinţa la Cernăuţi, ce era compus din judeţele: Câmpulung, Cernăuţi, Dorohoi, Hotin, Rădăuţi, Storojineţ, Suceava;
8. Ţinutul Alba Iulia (30.297 km²), cu reşedinţa la Alba Iulia, ce era compus din judeţele: Alba, Ciuc, Făgăraş, Mureş, Odorhei, Sibiu, Târnava Mare, Târnava Mică, Turda;
9. Ţinutul Crişuri (33.385 km²), cu reşedinţa la Cluj, ce era compus din judeţele: Bihor, Cluj, Maramureş, Năsăud, Sălaj, Satu Mare, Someş;
10. Ţinutul Timiş (32.685 km²), cu reşedinţa la Timişoara, ce era compus din judeţele: Arad, Caraş, Hunedoara, Severin şi Timiş Torontal.

[114] Biblioteca juridică, *Legislaţia Statului Român Legionar*, vol. I, 5-30 septembrie 1940 (Bucureşti, 1940), p. 8.

[115] Ioan Scurtu et al., *Enciclopedia de istorie a României* (Bucureşti: Meronia, 2002), p. 499.

În urma cedărilor teritoriale din 1940 (Bucovina de Nord, Basarabia, Cadrilaterul şi Transilvania de Nord), România a pierdut teritorii însumând 99.738 km², ce reprezentau 38% din suprafaţa ţării, locuite de 6.821.000 de locuitori (33,3% din totalul populaţiei).[116]

Intrarea României în război, alături de Germania, împotriva U.R.S.S. a urmărit exclusiv recuperarea teritoriilor româneşti ocupate de Stalin în 1940. După recuperarea Bucovinei de Nord şi a Basarabiei, s-a emis de către generalul Antonescu, în calitate de conducător al statului, Legea nr. 790 din 4 septembrie 1941, prin care Bucovina istorică şi Basarabia erau organizate în două provincii conduse de guvernatori numiţi direct de Antonescu şi răspunzători doar în faţa lui pentru acţiunile lor.[117] Fiecare provincie avea propriul buget de venituri şi cheltuieli şi avea personalitate juridică. În schimb, judeţele constituiau circumscripţii teritoriale dependente de Directorul Afacerilor Administrative subordonat guvernatorului şi nu posedau buget propriu şi personalitate juridică, asemenea plaselor, conduse de primpretori, în care continuau să fie împărţite judeţele. Primarii comunelor urbane erau numiţi prin decizii ale guvernului, iar primarii comunelor rurale erau numiţi de prefecţi, la recomandarea pretorilor.[118]

Şi în restul unităţilor administrativ-teritoriale – judeţe, plase, comune urbane, comune rurale – din ţară, prefecţii, pretorii şi primarii numiţi de conducătorul statului sau de guvern au acţionat în baza unor prerogative discreţionare tipice unui regim autoritar, dar care au permis, în condiţiile războiului, mobilizarea rapidă de resurse pentru a se veni în ajutorul populaţiei refugiate din teritoriile cedate în 1940, sau al sinistraţilor cutremurului din acelaşi an, sau al victimelor bombardamentelor anglo-americane din 1943-1944, fără a mai pomeni de intervenţiile în favoarea victimelor jafurilor şi atrocităţilor comise împotriva populaţiei din teritoriile româneşti ocupate de trupele sovietice, după martie 1944, care au pecetluit din nou soarta Bucovinei de Nord şi a Basarabiei, reocupate de U.R.S.S.

De menţionat faptul că regimul antonescian, deşi acordase prerogative extinse prefecţilor, primpretorilor şi primarilor, preferase soluţia revenirii la cadrul administrativ-teritorial tradiţional, judeţe şi plase, statuat de legile de profil din 1864, 1925, 1936, prin desfiinţarea rezidenţelor regale şi a ţinuturilor constituite prin legea administrativă din 1938. Episodul constituirii provinciilor Bucovina şi Basarabia a reprezentat doar o soluţie temporară, dictată de imperativele recuperării acestor teritorii româneşti după un an de ocupaţie sovietică în condiţii de război.

În schimb, după 6 martie 1945, în marşul său pentru putere, Partidul Comunist şi aliaţii săi, acţionând sub tutela Moscovei, a preferat o abordare diversionistă, acţionând în perioada 1944-1947 pentru acapararea prefecturilor, preturilor şi primăriilor de către oamenii săi, dar păstrând cadrul administrativ-teritorial existent, pentru ca după 1948 să treacă la iniţierea unor măsuri de restructurare din temelii a decupării teritoriale a administraţiei de stat, pentru care s-a preferat, în ciuda eşecului ţinuturilor de mari dimensiuni create între 1938-1940 şi repudiate şi de regimul antonescian ca neviabile şi ineficiente, soluţia constituirii

---

[116] Ibid., p. 500.

[117] Biblioteca juridică, *Legislaţia Statului Român Legionar*, vol. 1-30 septembrie 1941 (Bucureşti, 1941), p. 26.

[118] Ibid.

regiunilor şi raioanelor de tip sovietic, poate viabilă într-un stat imens precum U.R.S.S., dar complet inoperabilă în România, pe criterii de eficienţă administrativă şi economică, aşa cum s-a şi dovedit în perioada 1950-1968, în care aceste regiuni au funcţionat sacrificându-se iresponsabil şi păgubitor tradiţionalele unităţi administrativ-teritoriale româneşti – judeţele şi plasele –, validate de peste 600 de ani de evoluţie istorică. În paginile ce urmează este prezentată evoluția unităților administrativ-teritoriale în perioada totalitarismului comunist: 1948-1989.

Evoluţia unităţilor administrativ-teritoriale în România în perioada comunistă: 1948-1989

Atacarea U.R.S.S. de către Germania la 22 iunie 1941, la care printre alţi aliaţi s-a alăturat şi România doar pentru recuperarea Bucovinei de Nord şi a Basarabiei ocupate de Stalin la 27 iunie 1940, a însemnat doar o modificare a planurilor îndelung ticluite de Kremlin de ocupare a unor state independente sau a unor porţiuni aparţinând altora. Aşa se întâmplase după semnarea Tratatului de neagresiune sovieto-german din 23 august 1939, dar mai ales a Tratatului de frontieră şi cooperare sovieto-german din 5 octombrie 1939, prin care Polonia suverană, reconstituită în 1919, dispărea pentru a patra oară de pe harta Europei. Au urmat Estonia, Letonia şi Lituania, state suverane membre ale Ligii Naţiunilor, ocupate integral de U.R.S.S., şi, în urma Războiului de Iarnă sovieto-finlandez, au fost ocupate teritorii strategice ale Finlandei (Petsamo Hango, Karelia), de asemenea stat suveran şi membru al Ligii Naţiunilor.

Potrivit protocolului-anexă secret la Tratatul de neagresiune sovieto-german, între 26-28 iunie 1940, U.R.S.S. a trimis mai multe note ultimative României, prin care pretindea anexarea Basarabiei şi, încălcând tratatul sovieto-german din 1939, ce se limita doar la acest teritoriu românesc pe care Rusia îl ocupase între 1812-1918, a cerut ocuparea Bucovinei de Nord, teritoriu românesc răpit de Imperiul Austriac de la Moldova în 1775 şi menţinut sub ocupaţie până în 1918.

Profitând de mersul favorabil al operaţiunilor militare, dar şi de conţinutul niciodată integral dat publicităţii al acordurilor de la Moscova, Teheran şi Ialta semnate de U.R.S.S., S.U.A. şi Marea Britanie, trupele ruse au început din 1944 sovietizarea României, Ungariei, Bulgariei, Poloniei, Iugoslaviei, Albaniei, Cehoslovaciei şi a estului Germaniei, toate aceste teritorii fiind deja ocupate în 1945, la sfârşitul celui de Al Doilea Război Mondial, de către Armata Roşie. În interiorul fiecărei ţări ocupate, profitând de acordul tacit al marilor aliaţi occidentali, ocupantul sovietic a iniţiat, în colaborare cu partidele comuniste locale şi cu unele grupări politice oportuniste, un şir de manevre ce urmăreau în final destabilizarea structurilor politico-statale tradiţionale în aceste ţări şi instaurarea sub tutela Kremlinului a unor regiuni totalitar comuniste.

În România, spre exemplu, a cărei armată, urmând dispoziţiile Regelui Mihai, întorsese armele la 23 august 1944 spre a lupta alături de trupele sovietice împotriva Germaniei şi Ungariei pentru eliberarea Transilvaniei de Nord, neînsemnatul Partid Comunist, legalizat la 24 august 1944, după peste două decenii de ilegalitate în care fusese aruncat prin lege pentru politica sa cominternistă de destrămare a României Mari, şi-a reluat,

bine încadrat cu membri ai serviciilor secrete sovietice, acţiunile destabilizatoare antinaţionale şi antidemocratice.

Întrucât presiunile aliaţilor îl siliseră pe suveran să accepte în primele trei guverne post 23 august conduse de generalii Sănătescu (2) şi Rădescu (1) prezenţa unor miniştri comunişti, Partidul Comunist a trebuit, într-o primă etapă, să accepte formal ordinea constituţională. Dar, din toamna anului 1944, pe când armata lupta pe front, comuniştii au iniţiat ceea ce în istoriografia românească de până în 1989 s-a numit preluarea de către popor a instituţiilor administraţiei locale – prefecturile, preturile şi primăriile –, fapt ce a permis ca, sub presiunile sovietice adresate Suveranului, să obţină desemnarea lui Petru Groza ca prim-ministru al unui guvern dominat de comunişti şi aliaţii lor la 6 martie 1945. După care au urmat alegerile grosolan falsificate din 1946, care au adus Partidului Comunist majoritatea în Adunarea Deputaţilor.

În astfel de circumstanţe, stăpâni pe administraţie, pe guvern, pe Adunarea Deputaţilor (Senatul fusese desfiinţat) şi pe poliţie, servicii secrete şi armată – înţesate de agenţi sovietici şi militari foşti prizonieri de război ce trecuseră de partea lui Stalin şi constituiseră Diviziile *Tudor Vladimirescu* şi *Horia, Cloşca şi Crişan* –, comuniştii au trecut la ultimul act în vederea preluării puterii integrale asupra României, silindu-l prin şantaj şi ameninţări pe Regele Mihai să abdice la 30 decembrie 1947 şi să părăsească ţara pentru peste o jumătate de secol.

De la 1 ianuarie 1948 se poate concluziona că Partidul Comunist îşi instaurase deplin controlul asupra puterii politice şi a instituţiilor administraţiei centrale şi locale (în paralel cu armata, poliţia şi administraţia, magistraţii erau sever epuraţi de comunişti).

În ceea ce priveşte împărţirea ţării din punct de vedere administrativ-teritorial, Constituţia comunistă din 1948 prevedea menţinerea structurilor tradiţionale româneşti – comune, oraşe, plase şi judeţe –, dar preciza că prin lege se pot aduce modificări acestor împărţiri, devoalând astfel intenţiile de perspectivă ale noilor conducători ai României.[119]

Într-adevăr, prin Legea nr. 17 din 15 ianuarie 1949, erau desfiinţate funcţiile de prefect, pretor şi primar şi consiliile judeţene şi comunale. Conform dispoziţiilor legii, în comunele rurale şi urbane, plase şi judeţe se înfiinţau Consilii Populare (ulterior, din obedienţă faţă de U.R.S.S., vor fi redenumite Sfaturi Populare), ai căror membri se alegeau pe 4 ani şi care alegeau dintre membrii lor comitete executive judeţene, de plasă, orăşeneşti şi comunale, conduse de un preşedinte şi un vicepreşedinte. Se preciza că, până la organizarea alegerilor pentru Consiliile Populare (Sfaturile Populare), atribuţiile acestora vor fi asigurate de Comitete Executive Interimare numite de Consiliul de Miniştri al R.P.R. pentru judeţe, plase şi oraşe asimilate judeţului şi oraşe reşedinţă de judeţ, şi de către Comitetele interimare judeţene, pentru oraşele nereşedinţă de judeţ şi comune. Toate Comitetele Executive Interimare se aflau sub coordonarea şi controlul Consiliului de Miniştri, semn sigur al controlului total asigurat de Partidul Comunist prin guvern.[120]

În final, Legea nr. 5 din 8 septembrie 1950, pentru raionarea administrativă a teritoriului R.P.R., a decis desfiinţarea judeţelor şi plaselor, acestea fiind înlocuite cu 28 de

[119] Ioan Scurtu et al., *Enciclopedia de istorie a României* (Bucureşti: Meronia, 2002), p. 501.
[120] Monitorul Oficial al RPR, partea a III-a, nr. 9, 27 ianuarie 1949, Bucureşti.

regiuni, 177 de raioane, 8 oraşe de subordonare republicană şi 4.052 de comune. Potrivit Decretului nr. 231 din 4 octombrie 1950, aceste regiuni erau: Arad, Argeş, Bacău, Baia Mare, Bârlad, Bihor, Botoşani, Buzău, Cluj, Constanţa, Dolj, Gorj, Hunedoara, Ialomiţa, Iaşi, Mureş, Prahova, Rodna, Severin, Sibiu, Stalin, Suceava, Teleorman, Vâlcea şi Bucureşti.[121] Capitala ţării, Bucureşti, era împărţită în 8 raioane: Stalin, 1 Mai, 23 August, Tudor Vladimirescu, Nicolae Bălcescu, Lenin, Gheorghiu-Dej, Griviţa Roşie şi avea în subordine 14 comune suburbane: Bragadiru, Căţelu, Cetatea Voluntărească, Chiajna, Chitila, Fundeni, Dobroeşti, Jilava, Măgurele, Mogoşoaia, Otopeni, Pantelimon, Popeşti-Leordeni.[122]

De regulă, noile regiuni includeau două sau mai multe foste judeţe, încadrându-se în ariile teritoriale ale acestora. În scurt timp, în ciuda eforturilor autorităţilor şi a propagandei oficiale, s-au putut evidenţia numeroase carenţe în funcţionarea regiunilor şi raioanelor, care puneau laolaltă comunităţi locale obişnuite de secole să trăiască şi să muncească înlăuntrul altor unităţi administrativ-teritoriale.

Întrucât conducerea superioară de partid şi de stat considera că principala soluţie a remedierii acestor neajunsuri era comasarea teritorială şi împuţinarea numărului de factori locali de decizie administrativă, s-a trecut, prin Decretul nr. 331, din 27 septembrie 1952, la reducerea la 18 a numărului regiunilor, astfel: Arad, Bacău, Baia Mare, Bârlad, Bucureşti, Cluj, Constanţa, Craiova, Galaţi, Hunedoara, Iaşi, Oradea, Piteşti, Ploieşti, Stalin, Suceava, Timişoara şi Regiunea Autonomă Maghiară.[123]

Cum neajunsurile administrative persistau şi chiar se agravau, s-a hotărât, prin Decretul nr. 12 din 1956, reducerea la 16 a numărului regiunilor: Bacău, Baia Mare, Bucureşti, Cluj, Constanţa, Covasna, Galaţi, Hunedoara, Iaşi, Oradea, Piteşti, Ploieşti, Stalin, Suceava, Timişoara şi Regiunea Autonomă Maghiară, pentru ca, la 24 decembrie 1960, să se procedeze la modificări în delimitarea teritorială a celor 16 regiuni ce erau redenumite astfel: Argeş, Bacău, Banat, Braşov, Bucureşti, Cluj, Crişana, Dobrogea, Galaţi, Hunedoara, Iaşi, Maramureş, Mureş Autonomă Maghiară, Oltenia, Ploieşti, Suceava.[124]

În tot acest răstimp, organele puterii locale s-au menţinut – Sfaturile Populare regionale, raionale, orăşeneşti şi comunale alcătuite din deputaţii aleşi pe doi ani şi care puteau adopta hotărâri şi dispoziţii administrative „în limitele drepturilor ce le sunt acordate de lege" –, iar organele executive ale Sfaturilor Populare, comitetele executive alese de deputaţii Sfaturilor Populare erau răspunzătoare în faţa organului care-i alesese şi a celui superior.[125]

Deşi Constituţia din august 1965 a menţinut structura administrativă a ţării pe regiuni şi raioane, Plenara C.C. a P.C.R. din 5-6 octombrie 1967 a propus principii noi de organizare administrativ-teritorială a României, principii adoptate la Conferinţa Naţională a P.C.R. din 6-8 decembrie 1967.[126]

---

[121] Ioan Scurtu et al., *Enciclopedia de istorie a României* (Bucureşti: Meronia, 2002), p. 505.
[122] Ibid.
[123] Ibid.
[124] Ibid.
[125] Ibid.
[126] Ibid., p. 506.

Noua organizare administrativ-teritorială a ţării a fost consfinţită prin Legea nr. 1/1968 de modificare a unor articole din Constituţia R.S.R., prin care se statua împărţirea şi organizarea teritoriului României în comune, oraşe, municipii şi judeţe, Legea nr. 2/1968, privind organizarea administrativă a teritoriului R.S.R., ce legifera această organizare, şi Legea nr. 3/1968, ce stabilea înlocuirea sfaturilor populare cu consilii populare provizorii de judeţ, municipiu, oraş şi comună până la organizarea alegerilor din 2 martie 1969.[127]

Legea nr. 2, cu anexele, stabilea în detaliu componenţa judeţelor, municipiilor, oraşelor, comunelor şi localităţilor balneoclimaterice, împărţind şi organizând teritoriul ţării în 2.706 comune, 189 de oraşe, 47 de municipii, 39 de judeţe şi municipiul Bucureşti împărţit în 8 sectoare.[128]

Au fost organizate următoarele judeţe: Alba, Arad, Argeş, Bacău, Bihor, Bistriţa Năsăud, Botoşani, Braşov, Brăila, Buzău, Caraş-Severin, Cluj, Constanţa, Covasna, Dâmboviţa, Dolj, Galaţi, Gorj, Harghita, Hunedoara, Ialomiţa, Iaşi, Ilfov, Maramureş, Mehedinţi, Mureş, Neamţ, Olt, Prahova, Satu Mare, Sălaj, Sibiu, Suceava, Teleorman, Timiş, Tulcea, Vaslui, Vâlcea, Vrancea, plus teritoriul municipiului Bucureşti, de care aparţineau 14 comune suburbane. Consiliile populare teritoriale alegeau din rândul membrilor lor comitete executive conduse de primari în localităţile rurale şi urbane (primar general în Bucureşti şi primari în cele 8 sectoare) şi, respectiv, preşedinţi şi vicepreşedinţi de judeţe (în unele judeţe, prim-vicepreşedinţi).[129]

Prin Decretul Consiliului de Stat nr. 284 din 31 iulie 1979, numărul sectoarelor municipiului Bucureşti s-a redus la 6, situaţie care se menţine până în zilele noastre.[130]

Corespunzător, prin Decretul Consiliului de Stat din 23 ianuarie 1981, au fost create noile judeţe Giurgiu şi Călăraşi, prin reorganizarea judeţelor Ilfov şi Ialomiţa şi transformarea judeţului Ilfov în Sectorul Agricol Ilfov, aflat în subordinea Consiliului Popular al Municipiului Bucureşti. Astfel, în momentul declanşării evenimentelor din decembrie 1989, teritoriul României era împărţit în 40 de judeţe, iar municipiul Bucureşti era organizat în 6 sectoare şi Sectorul Agricol Ilfov.[131]

Din prezentarea fie şi sintetică a evoluţiei unităţilor administrativ-teritoriale operaţionalizate în România de autorităţile comuniste între 1950-1968, rezultă indubitabil caracterul artificial, ineficient şi contraeconomic al macrounităţilor administrative de tip sovietic – regiune, raion –, fapt pentru care chiar conducerea superioară de partid şi de stat a decis în 1968 reorganizarea administrativ-teritorială a ţării prin revenirea la unitatea tradiţională – judeţul –, fapt ce a avut consecinţe pozitive pe toate planurile: economic, social, cultural şi administrativ, pentru că, deşi nu s-au refăcut toate judeţele şi nici nu s-au reconstituit plasele şi deşi în multe cazuri au fost reconstituite arbitrar, judeţele au oferit vechiul cadru teritorial cu care comunităţile locale au fost obişnuite să interacţioneze în cursul evoluţiei istorice, fiind în mai mare măsură apte să-şi gestioneze resursele şi să

[127] Ibid.
[128] Ibid.
[129] Ibid., pp. 506-507.
[130] Ibid., p. 508.
[131] Ibid.

proiecteze şi implementeze proiecte de durată pentru dezvoltarea şi modernizarea comunitară.

În paginile ce urmează este prezentată evoluţia unităţilor administrativ-teritoriale după 1989.

Evoluţia unităţilor administrativ-teritoriale în România în perioada 1990-2014

În 22 decembrie 1989, odată cu fuga cuplului dictatorial Nicolae Ceauşescu şi Elena Ceauşescu, s-a pus capăt şi în România regimului totalitar comunist, asemenea celorlalte state aflate după 1944 sub umbrela Kremlinului. Este drept că despărţirea de dictatura comunistă a fost tragică, România fiind singura ţară în care protestele populaţiei derulate după 16 decembrie 1989 au fost sălbatic reprimate, rezultând circa 1.000 de morţi şi peste 2.000 de răniţi înregistraţi în ultimele zile de decembrie în diferite locuri din ţară.

Circumstanţele acestea au proiectat ca nou for conducător al statului Frontul Salvării Naţionale, care anunţa încă din după-amiaza zilei de 22 decembrie 1989, în *Comunicatul către ţară* al Consiliului Frontului Salvării Naţionale:

„Cetăţeni şi cetăţene

Trăim un moment istoric. Clanul Ceauşescu care a dus ţara la dezastru a fost eliminat de la putere. (…) În acest moment de răscruce am hotărât să ne constituim în Frontul Salvării Naţionale. (…) Scopul Frontului Salvării Naţionale este instaurarea democraţiei, libertăţii şi demnităţii poporului român. Din acest moment se dizolvă toate structurile de putere ale clanului Ceauşescu. (…) Întreaga putere în stat este preluată de Consiliul Frontului Salvării Naţionale. În teritoriu se vor constitui consilii judeţene, municipale, orăşeneşti şi comunale ale Frontului Salvării Naţionale, ca organe ale puterii locale…”[132]

În următoarele zile, Consiliul Frontului Salvării Naţionale a emis, în scopul constituirii noilor structuri administrative în teritoriu, Decretul-lege nr. 1 din 27 decembrie 1989, prin care erau abrogate Legea nr. 58/1974, privind sistematizarea teritoriului şi localităţilor urbane şi rurale, şi Legea nr. 11/1985, privind autoconducerea, autogestiunea economică financiară şi autofinanţarea unităţilor administrativ-financiare, precum şi Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989, privind constituirea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Frontului Salvării Naţionale şi a consiliilor teritoriale ale F.S.N.[133]

Decretul-lege nr. 2/1989 dispunea ca dintre membrii consiliilor teritoriale F.S.N. să fie aleşi un preşedinte, doi vicepreşedinţi, un secretar şi 3-5 membri care să constituie biroul executiv. Consiliile teritoriale F.S.N erau răspunzătoare de organizarea şi desfăşurarea activităţilor economice, sociale, culturale, ordine publică în aria proprie teritorială de responsabilitate, urmând să fie sprijinite în aceste activităţi de aparatul funcţionăresc al comitetelor şi birourilor executive aparţinând fostelor consilii populare.

[132] Monitorul Oficial al României, Anul I, nr. 1, din 22 decembrie 1989, Bucureşti, pp. 1-2.
[133] Ibid., p. 1. – Atenţie la Monitor: nu se puteau publica acte din 27-28 decembrie în 22 decembrie!

La scurt timp de la emiterea acestor acte normative, Consiliul F.S.N. a emis Decretul-lege nr. 8, privind organizarea şi funcţionarea organelor locale ale puterii de stat din 8 ianuarie 1990, ce stabilea: "1. Pe data prezentului decret, în judeţe, municipiul Bucureşti, municipii, în sectoarele municipiului Bucureşti, oraşe şi comune se constituie primării ca organe locale ale administraţiei de stat. Ele aplică hotărârile şi dispoziţiile Consiliului F.S.N." Primarii exercitau în raza lor de responsabilitate drepturile şi obligaţiile de care se bucurau prin lege județele, municipiul, sectoarele municipiului București, orașele și comunele, ca persoane juridice.[134]

În urma manifestaţiilor violente din ianuarie 1990, provocate de decizia Consiliului Provizoriu F.S.N. de a transforma F.S.N. în partid politic, s-a ajuns la 1 februarie 1990 la un acord între conducerile F.S.N. şi ale partidelor democratice nou-constituite, finalizat prin emiterea Decretului-lege nr. 81 din 9 februarie 1990, privind Consiliul Provizoriu de Uniune Naţională (C.P.U.N.), prin care se stipula modificarea componenţei Consiliului Provizoriu de Uniune Naţională prin numirea a câte trei reprezentanţi ai forţelor politice semnatare ale Acordului din 1 februarie 1990 în cadrul Consiliului Provizoriu ce devenea Consiliul Provizoriu de Uniune Naţională, constituit în proporţie de 50% din reprezentanţii F.S.N. şi 50% din reprezentanţii opoziţiei democratice.[135] Corespunzător, consiliile provizorii teritoriale F.S.N. îşi modificau componenţa, astfel că 50% din membrii lor urmau să fie desemnaţi de partidele politice din opoziţie, devenind consilii provizorii de uniune naţională teritoriale.

După desfăşurarea alegerilor parlamentare din luna mai 1990 şi formarea noului guvern Petre Roman, Parlamentul României a adoptat Legea nr. 5 din 19 iulie 1990, privind administrarea judeţelor, municipiilor, oraşelor şi comunelor până la organizarea de alegeri locale, prin care primarii de judeţ erau înlocuiţi cu prefecţi de judeţ şi constituiau în fiecare judeţ prefectura împreună cu 2 subprefecţi, 1 secretar şi 7 membri. La rândul lor, primarii conduceau primăriile în municipiul Bucureşti, municipii, sectoarele municipiului Bucureşti, oraşe şi comune, împreună cu viceprimarii, secretarii şi membrii aleşi de adunările generale ale consiliilor locale.[136]

Aparatul tehnic al primăriilor şi prefecturilor a fost organizat sistematic prin intermediul Hotărârii de Guvern nr. 1.345 din 21 decembrie 1990, privind stabilirea normelor unitare de structură pentru conducerea şi aparatul propriu al prefecturilor şi primăriilor.[137]

Ulterior, Constituţia votată prin referendum a stipulat că: „Teritoriul României este organizat sub aspect administrativ în comune, oraşe şi judeţe. În condiţiile legii, unele oraşe sunt declarate municipii".[138]

Ca principii de organizare şi funcţionare a administraţiei publice, Constituţia din 1991 stipula: „Administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale şi pe cel al descentralizării serviciilor publice. Autorităţile

[134] Monitorul Oficial al României, anul II, nr.4, 8 ianuarie 1990, pp. 4-5.
[135] Monitorul Oficial al României, anul II, nr.27, 10 februarie 1990, p. 8.
[136] Monitorul Oficial al României, anul II, 20 iulie 1990, pp. 1-2.
[137] Monitorul Oficial al României, anul III, nr. 4, 22 decembrie 1990, p. 2.
[138] Art. 3, alin (3) din *Constituţia României*, (Bucureşti: Best Publishing, 2003), republicată.

administrației publice prin care se realizează autonomia locală sunt consiliile alese şi primarii aleşi în condiţiile legii".[139] Prefectul judeţean şi cel al municipiului Bucureşti sunt numiţi de guvern ca reprezentanţi ai guvernului în teritoriu.[140]

Toate aceste principii au fost corespunzător evidenţiate şi detaliate în Legea Administraţiei Publice Locale din 28 noiembrie 1991, care stabilea faptul că: „Autorităţile administrativ-teritoriale sunt comunele, oraşele şi judeţele". La nivelul comunelor, oraşelor şi municipiilor, autorităţile administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală sunt consiliile ca autorităţi deliberative şi primarii ca autorităţi executive, cu toţii aleşi. În fiecare judeţ este ales un consiliu judeţean ce coordonează activitatea consiliilor locale, din membrii căruia sunt aleşi preşedintele şi delegaţia permanentă. Guvernul numeşte în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti un prefect care este reprezentantul guvernului şi coordonează şi supraveghează serviciile publice ale ministerelor şi celorlalte autorităţi ale administraţiei centrale organizate în judeţ. În judeţe, prefectul este ajutat de un subprefect, la municipiul Bucureşti există 3 subprefecţi. Comunele, oraşele şi judeţele sunt persoane juridice, iar între prefect şi consiliile locale nu există raporturi de subordonare.[141]

De menţionat că singura modificare administrativ-teritorială operată în România după 1989 a fost reconstituirea judeţului Ilfov, în locul Sectorului Agricol Ilfov, în 1997.

Se poate concluziona că după 1989, în plan administrativ-teritorial, în România s-a menţinut decuparea administrativă efectuată în 1968 (excepţie făcând refacerea judeţului Ilfov în 1997, cu menţiunea că judeţul exista în 1968, dar a fost desfiinţat ulterior).

S-au păstrat deci şi după 1989 deficienţele generate în 1968 de reforma incompletă administrativ-teritorială, prin nereconstituirea hărţii judeţelor aşa cum existaseră ele în 1950, în momentul organizării regiunilor şi raioanelor, dar, mai ales, prin nereconstituirea plaselor – eficiente pentru buna relaţionare între comunităţile locale şi administraţia locală a statului.

Soluţia o reprezintă deci reîntregirea hărţii administrativ-teritoriale a României aşa cum exista la 1950 şi nicidecum o nouă năstrușnicie regionalistă, indiferent dacă ar fi de sorginte comunitară şi nu stalinistă precum cea înfăptuită între 1950-1968.

Instituţia Prefectului de judeţ în România

Cum s-a evidenţiat în paginile anterioare, evoluţia formelor de organizare administrativ-teritorială, precum şi a aparatului funcţionăresc ce le deservea a urmat în România un curs precumpănitor ascendent de acumulări şi progres în sensul eficientizării raporturilor dintre cetăţeni şi comunităţile locale şi, respectiv, conducerea ţării.

Evident, în condiţiile Evului Mediu românesc, în care autoritatea politică supremă o reprezentau domnitorul şi conducătorii judeţelor muntene şi, respectiv, ţinuturilor moldovene, de altfel, numiţi de domnitor, aceştia aveau atribuţii extinse de ordin militar, poliţienesc în circumscripţia administrativă în care funcţionau în numele şefului statului.

Atribuţii pe care le exercitau de o manieră autoritară, ce a determinat de multe ori înregistrarea de abuzuri la adresa locuitorilor din partea acestor dregători, indiferent cum se

[139] Art. 119 Principii de bază şi art. 120, alin. (1), *Constituţia României*, republicată.
[140] Art. 122 Prefectul, *Constituţia României*, republicată.
[141] Monitorul Oficial al României, Anul III, nr. 238, 28 noiembrie 1991, pp. 1-11.

numeau: judeci, vornici, vătafi, staroşti, ispravnici, serdari, pârcălabi, mari căpitani. De altfel, în provinciile istorice româneşti ocupate în timp de monarhiile absolutiste învecinate – Ungaria, Austria, Rusia, Imperiul Otoman –, pe lângă faptul că natura teritoriului, suprafaţa, compartimentarea formelor de relief şi reacţiile populaţiei locale au determinat constituirea unor unităţi administrativ-teritoriale asemănătoare ca suprafaţă cu cele din Muntenia şi Moldova (comitate, districte, scaune, căpitănii, prefecturi, cercuri, sangeacuri şi cazale), şi atribuţiile conducătorilor acestor unităţi administrative au evoluat tot pe o linie generală autoritaristă.

În cursul secolului al XIX-lea, şi Principatele Române ale Munteniei şi Moldovei au iniţiat o serie de reforme ce vizau reglementarea prin dispoziţii legale riguroase a atribuţiilor aparatului administrativ, urmărindu-se totodată principiul separaţiei puterilor în stat.

Totuşi, faptul că atât Regulamentele Organice, cât şi Constituţia din 1866 au consolidat în România un sistem administrativ centralist a determinat, prin dispoziţiile legilor administrative din 1864, 1925, 1936 şi 1938, înzestrarea prefecţilor puşi în fruntea judeţelor cu atribuţii extinse de ordin administrativ şi poliţienesc.

Întrucât prefecţii judeţelor erau numiţi prin decret regal, la propunerea ministrului de Interne, fiind prin lege consideraţi reprezentanţii guvernului în judeţ şi datorau promovarea, menţinerea în funcţie şi o eventuală avansare bunăvoinţei guvernului care-i numise, inevitabil prefecţii au fost implicaţi în jocurile politice locale, ca agenţi ai partidului aflat la guvernare.

Spre exemplu, în timpul campaniilor electorale şi alegerilor parlamentare, se întâmpla ca prefectul să ordone blocarea prin declararea stării de carantină a acelor localităţi în care se preconiza o eventuală înfrângere a candidatului partidului aflat la guvernare. Sau numirea de către prefect a conducătorilor instituţiilor publice locale – spitale, policlinici, dispensare, şcoli, orfelinate, aziluri, muzee, instituţii artistice publice etc. – devenea condiţionată de afilierea candidaţilor la aceste funcţii la partidul aflat la putere.

Pe fond însă, acele dispoziţii legale de ordin tehnic şi procedural, pe care întreg aparatul funcţionăresc era dator să le respecte, inclusiv prefectul, a trebuit să fie aplicate, generând efecte pozitive în funcţionarea administraţiei locale în România. În plus, au existat şi numeroase exemple de prefecţi competenţi şi devotaţi intereselor comunităţilor locale pe care le administrau.

Spre exemplu, prefectul Remus Opreanu, pus în fruntea judeţului Constanţa după revenirea Dobrogei la România, a asigurat, prin dispoziţiile şi măsurile luate, o rapidă inserare a judeţului în administraţia românească şi o propăşire vizibilă a vieţii comunităţilor locale.

În anii 1905-1907, guvernul a primit numeroase rapoarte bine documentate din partea majorităţii prefecţilor din judeţele estice ale ţării, privitoare la acumularea stărilor de tensiune din sate pe fondul a doi ani succesivi de recolte slabe şi al abuzurilor arendaşilor de moşii, iar dacă guvernul le-ar fi analizat cu atenţie, luând măsurile propuse de prefecţi, ar fi putut evita în mare măsură pierderile umane şi materiale produse în timpul răscoalelor ţărăneşti de la 1907. De asemenea, prefecţii de judeţ, ajutaţi evident de subprefecţi, pretori şi întreg aparatul funcţionăresc din subordine, au efectuat în condiţii extrem de dificile, în timpul celor două războaie mondiale, operaţiuni de adăpostire şi protejare socială a refugiaţilor şi sinistraţilor, fapt ce atestă indubitabil gradul de optimizare şi coerenţă pe care-l atinsese administraţia locală, deci şi instituţia prefectului, între 1864-1948.

După 1989, instituţia prefectului a fost reînfiinţată, preluând, în general, bagajul operaţional, dar şi cel tradiţional, acumulat înainte de 1948, în ciuda generoaselor dispoziţii legale existente.

Au contribuit la această evoluţie nesatisfăcătoare a profilului şi imaginii publice actuale a instituţiei prefectului de judeţ, în principal, permanentizarea şi acutizarea tensiunilor politice care fac din prefecţi, în plan local, actori principali în jocurile de putere. De unde şi frecventele intervenţii, din partea prefecţilor, la limita legii sau chiar în afara legii, în favoarea guvernului care, de fapt, îi numeşte, la fel ca şi înainte de 1949, când instituţia prefectului a fost desfiinţată de comunişti.

Soluţia o reprezintă, în perspectiva unei recuperări şi reabilitări a imaginii acestei instituţii esenţiale a administraţiei locale care este instituţia prefectului, reînfiinţarea plaselor pentru degrevarea judeţului de atribuţii ce ar incumba plaselor şi pretorilor, aşa cum s-a întâmplat în România până la organizarea regiunilor şi raioanelor staliniste, în 1950. Iar, pe de altă parte, prefecţii, ca şi pretorii de plase, ar trebui să devină cu adevărat funcţionari publici promovaţi prin concurs, pe termene minime prevăzute de lege.

Concluzii preliminare

Trecerea în revistă, fie şi de o manieră sintetică, a modului în care au evoluat în România unităţile administrativ-teritoriale îngăduie evidenţierea următoarelor elemente.

Organizarea şi funcţionarea circumscripţiilor administrativ-teritoriale a evoluat peste timp în funcţie de evoluţia generală a societăţii şi statului, ca şi în restul Europei. Spre exemplu, în Antichitatea traco-geto-dacă, atât sursele scrise ale timpului, cât şi rezultatele săpăturilor arheologice atestă coagularea, începând cu secolul VI î.H., a mai multor entităţi statale ce uneau unul sau mai multe triburi în jurul unei cetăţi (dava) în care rezida monarhul conducător. Întrucât dinastul local stăpânea o formaţiune statală redusă ca întindere, acesta îşi exercita atribuţiile de conducere şi administraţie direct sau prin intermediul unor funcţionari aleşi din rândul propriei familii sau al unor persoane de încredere. Cu timpul însă, mărirea suprafeţei acestor state traco-geto-dace a îngăduit construirea unui număr de centre fortificate (davae) conduse în numele regelui de şefi locali (tarabostes), aleşi de monarh din rândul nobilimii gentilico-tribale (pileati), care îşi exercitau atribuţiile militare, judecătoreşti şi fiscale asupra teritoriilor înconjurătoare într-un început de structură administrativ-teritorială.

Cucerirea lumii traco-daco-getice de către Roma, cea mai mare putere a Europei Antice, cu corolarul său – organizarea mai multor provincii la Dunărea mijlocie şi de jos şi în Peninsula Balcanică –, a însemnat, pe lângă demararea procesului de structurare a Romanităţii Orientale, al cărei unic succesor s-a păstrat până în actualitate naţiunea română, şi inserarea comunităţilor locale daco-traco-romane într-un sistem administrativ-teritorial bine închegat, ce a generat în timp, în spaţiul românesc, inclusiv supravieţuirea instituţiei *judecului* (judeţului) în Evul Mediu.

Într-adevăr, în ciuda vitregiilor istorice, generate de valurile năvălitoare ale triburilor migratoare ce s-au succedat şi peste teritoriul României, între secolele III-XIII, comunităţile locale daco-romane şi, după secolul VII, româneşti au supravieţuit la adăpostul munţilor, dealurilor şi pădurilor, organizate în obşti ţărăneşti ce se reuneau în momente de pericol

extern în uniuni şi confederaţii de obşti, pomenite în izvoarele ulterioare scrise (secolele X-XII), dar evidenţiate şi de săpăturile arheologice ca existând încă din secolele anterioare.

Este important că pe fundamentul acestor prime formaţiuni statale româneşti, numite în izvoarele străine scrise: jupe, cnezate, voievodate, ducate, Ţări ale Românilor, s-au constituit în secolul XIV Ţara Cărvunei, Ţara Românească şi Moldova, ca state româneşti de sine stătătoare, în care, încă de la început, unele dintre primele unităţi administrativ-teritoriale – judeţele, ţinuturile, plaiurile, ocoalele –preluau şi în funcţie de compartimentarea naturală a terenului unele dintre aceste jupe, cnezate şi voievodate.

De altfel, chiar şi regalitatea maghiară, care a procedat între secolele X-XIV la ocuparea Banatului, Crişanei, Transilvaniei şi Maramureşului, a trebuit să accepte realitatea unei populaţii autohtone româneşti precumpănitoare numeric prin structurarea pe lângă comitatele regale a unor formaţiuni teritoriale româneşti – districtele româneşti alături de scaunele secuilor şi saşilor colonizaţi atât pentru echilibrarea raporturilor cu românii, cât şi pentru raţiuni economice şi fiscale. Fapt pentru care această structură administrativă pestriţă s-a menţinut în Transilvania şi sub ocupaţia habsburgică până la Acordul dualist austro-ungar din 1867 (cu menţionarea faptului că, prin Tripartit, Approbate Constitutione şi Compilatae Constitutione, românii au fost excluşi de la împărţirea puterii, fiind consideraţi naţiune tolerată tocmai pentru faptul că erau cei mai numeroşi şi ameninţau privilegiile elitei politice maghiare, secuieşti şi săseşti).

În ceea ce priveşte evoluţia administrativ-teritorială a Munteniei şi Moldovei, în paginile anterioare a fost evidenţiat faptul că în timp s-a asigurat o armonizare permanentă a organizării şi funcţionării unităţilor administrativ-teritoriale prin desfiinţarea acelora dovedite neviabile (Jaleş, Motru, Pădureţ, Gilort, Judeţul de Baltă în Muntenia, Cârligătura, Hârlău, Herţa în Moldova) şi, într-o anumită măsură, prin schimbarea atribuţiilor şi denumirii conducătorilor acestor unităţi.

Mai ample au fost reformele administrative operate în Epoca Modernă prin intermediul Regulamentelor Organice (1832-1859) şi al legilor administrative din 1864, 1925, 1936, 1938. A fost asigurată, cum s-a evidenţiat deja, introducerea principiului separării puterilor în stat, prin retragerea atribuţiilor judecătoreşti conducătorilor de judeţe şi ţinuturi, acordate tribunalelor deja, în epoca Regulamentelor Organice, după 1832.

Apoi, s-a asigurat, începând cu Legea Administrativă din 1864, structurarea şi funcţionarea unui sistem administrativ-teritorial unitar la scara întregii ţări, constituit din comune rurale, comune urbane, plase şi judeţe, conduse de primari, subprefecţi (apoi pretori) şi, respectiv, prefecţi de judeţe. Cu mici modificări, aceste principii de organizare şi funcţionare a unităţilor administrativ-teritoriale a fost extins la scara României Mari, în toate provinciile istorice unite cu ţara în 1918 (Basarabia, Banat, Crişana, Transilvania, Maramureş).

De precizat că sistemul iniţiat în 1864 şi perfecţionat prin legile similare din 1925 şi 1936 a fost menţinut operaţional, cu rezultate mereu îmbunătăţite până în 1950, când ţara a fost împărţită în regiuni şi raioane. Episodul ţinuturilor organizate prin legea din 1938 a fost un incident pasager, ca şi organizarea provinciilor Bucovina şi Basarabia în 1941, şi oricum ambele legiuiri menţineau plasele şi judeţele.

Caracterul artificial şi păgubitor al împărţirii României în regiuni şi raioane de sorginte stalinistă a fost evidenţiat şi de modificările ulterioare ale acestei împărţiri, cosmetizată instituţional prin reducerea de la 28 la 18 şi apoi la 16 a numărului regiunilor.

Până la urmă, conducerea superioară de partid şi de stat a trebuit să renunţe la aceste structuri administrative ineficiente şi străine tradiţiilor româneşti, procedând, în 1968, la o reformă administrativ-teritorială ce reinstituia o parte din judeţele existente în 1950 (39 în loc de 58), dar nu reconstituia plasele. În anii următori s-a desfiinţat judeţul Ilfov, transformat în Sectorul Agricol Ilfov (reconstituit însă în 1997), şi s-au înfiinţat judeţele Giurgiu şi Călăraşi.

De precizat că după 1989 noul regim democratic instaurat în România a procedat la reînfiinţarea consiliilor judeţene şi a instituţiei prefectului de judeţ. În plan administrativ-teritorial, singura modificare a fost reprezentată de reînfiinţarea judeţului Ilfov în locul Sectorului Agricol Ilfov. În rest, decupajul administrativ-teritorial al României a rămas cel din 1968.

În ultimii ani se agită în unele medii politice şi publice ideea restructurării administrativ-teritoriale a României, actualul sistem fiind apreciat de unii ca depăşit. Detractorii împărţirii ţării în judeţe oferă ca soluţie optimizatoare scenariul împărţirii în regiuni de mari dimensiuni, ale căror număr şi întindere nu sunt precizate, dar cu păstrarea judeţelor actuale.

Or, pe de o parte, este surprinzător să cauţi remedierea situaţiei administrative a ţării prin decuparea sa teritorială în macrounităţi, situaţie infirmată de evoluţia nesatisfăcătoare a regiunilor şi raioanelor, între 1950-1968, iar, pe de altă parte, să păstrezi înlăuntrul regiunilor judeţele blamate tocmai ca motiv al necesităţii organizării regiunilor.

Se încearcă acreditarea tezei după care regiunea este o unitate standard a statelor din Uniunea Europeană. Fără îndoială, atât suprafaţa mare, cât şi tradiţiile istorice validează existenţa unor unităţi administrativ-teritoriale de mari dimensiuni în state precum Marea Britanie, Germania, Italia, Spania, Polonia. În cazul ţărilor comunitare de suprafeţe medii sau mici (Portugalia, Danemarca, Olanda, Austria, Grecia, Bulgaria, Croaţia, Serbia, Slovacia, Ungaria, Letonia, Lituania, Estonia, Luxemburg), acest lucru nici nu este posibil, fapt pentru care statele în cauză îşi păstrează unităţile lor tradiţionale administrativ-teritoriale. De altfel, chiar Franţa, un stat întins ca suprafaţă, îşi menţine structura de profil creată după 1789 – departamentul. Or, România nu este deloc un stat de mare suprafaţă (238.391 km^2) în cadrul Uniunii Europene.

În plus, organizarea de regiuni, cu păstrarea judeţelor ce naşte megaraioane în timp, nu are cum să determine rezultate mult diferite de cele obţinute între 1950-1968, când au funcţionat regiunile şi raioanele de tip stalinist.

Soluţia reală de îmbunătăţire a structurii administrativ-teritoriale a României constă în reconstituirea celor 58 de judeţe şi a tuturor plaselor existente în 1950. Numai aşa administraţia va funcţiona transparent, prietenos şi aproape de cetăţean. Evident, cu recrutarea şi promovarea de prefecţi şi pretori competenţi şi neutri politic.

Capitolul 5

Un sfert de secol de declin demografic

Traian Rotariu

Pentru a înțelege corect semnificația valorilor indicatorilor demografici folosiți în descrierea situației demografice a țării și pentru evaluarea direcției și a ritmului proceselor identificate este necesar să încep cu o precizare referitoare la conceptul central al analizei. Într-adevăr, noțiunea de „*populație a României*", căci despre aceasta este vorba, poate avea alternativ diferite note definitorii, de conținut, ceea ce înseamnă că semnificația cu care ea este folosită în statisticile demografice este departe de a fi de la sine înțeleasă și, prin urmare, se cere foarte clar definită la începutul oricărui studiu. În modul cel mai frecvent, în practica demografică, se utilizează conceptul de populație a unei țări (sau a unei unități teritoriale, mai mici ori mai mari) în sensul de populație *de facto*, numită și *populație stabilă* sau *populație rezidentă*, ea fiind formată din persoanele care locuiesc în mod curent în arealul respectiv. Aceasta se deosebește de populația *de jure*, adică de *populația legală*, constituită din toți cetățenii unei țări, în cazul de față ai României, sau de toate persoanele având domiciliul legal într-o anumită unitate administrativă (comună, oraș, județ).

Institutul Național de Statistică a lucrat până nu demult cu aceste noțiuni într-un mod destul de confuz. La recensăminte, se înregistra populația stabilă (rezidentă), însă în perioada intercensitară nicio informație despre schimbările de rezidență cu exteriorul nu era luată în considerare, deși, așa cum toată lumea știe, mai ales după 2002, un număr mare de români au plecat din țară pe o perioadă mai mare de 12 luni, cât este intervalul acceptat pentru a vorbi despre o schimbare de reședință. Doar schimbările oficiale de cetățenie, în număr foarte mic, erau contabilizate ca migrație externă. Mai mult, toți copiii născuți peste hotare erau adăugați an de an la populația stabilă a țării, deși o bună parte a lor continuau să locuiască împreună cu mamele în alte țări. Așa se face că și la recensământul din 1992 și la cel din 2002 și la cel din 2011 populația stabilă găsită a fost mult sub efectivele calculate pe baza statisticilor anuale. Abia recent, după definitivarea rezultatelor recensământului din 2011, INS a procedat la recalcularea înapoi a populației stabile și la un calcul estimativ al migrației externe – pe fluxuri anuale și stocuri – pentru o perioadă de circa un deceniu. Din păcate, aceste calcule ridică multe probleme, dintre care unele vor fi evidențiate și în textul de față.

Dacă adăugăm la toate acestea deficiențele enorme care s-au manifestat la realizarea recensământului din 2011 (unele dintre ele fiind parțial depășite printr-o operație ulterioară de completare a datelor din surse de informații provenind de la diferite instituții de stat), cititorul va înțelege faptul că misiunea demografului, care este pus să analizeze informațiile oficiale despre populația României, este una foarte ingrată și ne va acorda dreptul de a nu face întotdeauna afirmații categorice privind indicatorii folosiți. În fine, să mai spunem că, deși în ultima vreme INS dă dovadă de o mult mai mare transparență decât se întâmpla cu câțiva ani în urmă, încă multe informații nu sunt accesibile în mod direct, pe site-ul instituției,

aşa cum se întâmplă în cazul ţărilor occidentale, şi adesea, ca demograf, sunt nevoit să preiau date de pe site-ul instituţiei statistice europene, EUROSTAT.[1]

Evoluţia populaţiei totale şi migraţia externă

Cum se ştie, de la regimul comunist am moştenit – ni se spune – o populaţie de peste 23 de milioane de locuitori. Mai exact, cifra avansată pentru 1 ianuarie 1990 este de **23.211.395** de persoane. Ţinând seama că precedentul recensământ fusese în 1977, deci cu mulţi ani înainte de căderea regimului comunist, perioadă în care s-au adunat o serie de erori (îndeosebi prin plecările clandestine din ţară), şi având în vedere tendinţa regimului de a exagera unele cifre, este de presupus că valoarea mai sus pomenită este puţin exagerată. Că lucrurile stau aşa se vede şi din faptul că diferenţa între populaţia la recensământul din 7 ianuarie 1992, de **22.810.035** persoane, şi cea calculată la 1 iulie 1991 (deci înainte de recensământ) este de minus 375 mii de oameni, cifră ce nu cred că este acoperită în totalitate de plecările neînregistrate din primii doi ani ai perioadei postcomuniste. Dar, în lipsă de alte informaţii fiabile, să rămânem la cifra de 23,2 milioane pentru momentul de început al perioadei aici analizate. Valoarea finală de care dispun în momentul redactării acestor rânduri vizează data de 1 ianuarie 2013 şi ea este de **20.020.074**, acoperindu-se în felul acesta integral un interval de 23 de ani.

Prin urmare, avem de a face cu o scădere de circa 3,2 milioane de locuitori, ceea ce înseamnă, raportat la cifra iniţială, o reducere cu aproape 14%, situaţie ce se concretizează într-un ritm mediu anual negativ de creştere de -0,64%, ritm care, menţinut şi în anii următori, ar conduce la înjumătăţirea populaţiei în decurs de aproximativ un secol. Această scădere continuă şi importantă pe toată durata intervalului de analiză este cea care, până la urmă, justifică alegerea titlului materialului de faţă. Într-adevăr, o astfel de evoluţie, oricât de precauţi am fi cu utilizarea termenilor, nu poate fi considerată şi numită decât declin demografic. De ce am extins lucrurile pe un sfert de secol, dacă datele noastre sunt numai pe 23 de ani? Pentru simplul motiv că nimic nu ne îndreptăţeşte să credem că în anii 2013-1014 se va fi schimbat ceva. Într-adevăr, pentru 2013, INS a publicat recent datele privind mişcarea naturală a populaţiei, de unde rezultă că balanţa naşterilor şi a deceselor este în continuare una negativă, deficitul fiind de 56.690 de persoane, valoare care nu cred să fi fost compensată de un spor migratoriu pozitiv. Nici pentru anul 2014 nu se întrevede vreo schimbare a tendinţei în mişcarea populaţiei, aşa că aprecierea că declinul acoperă întreaga perioadă de 25 de ani mi se pare una justificată.

Cum s-a ajuns la această situaţie? Căile prin care o populaţie poate să-şi modifice volumul sunt, se ştie, doar două: una, care se numeşte *mişcarea naturală*, este reprezentată de balanţa naşterilor şi deceselor (*sporul natural*), iar cealaltă, numită *mişcare migratorie*, este dată de balanţa intrărilor şi a ieşirilor teritoriale în şi din populaţie, într-o perioadă dată (*sporul migratoriu*). Prima componentă pare una uşor de stăpânit statistic, întrucât, în momentul de faţă, statistica stării civile este bine pusă la punct, chiar şi la noi, fiind puţine erori în

[1] Datele statistice folosite în acest material sunt preluate din publicaţiile INS, îndeosebi Anuarele Statistice, sau de pe site-ul Eurostat, deci având tot proveniența INS, aşa încât nu voi preciza de fiecare dată sursa lor, ci doar atunci când e nevoie să atrag atenţia asupra acestui lucru.

înregistrarea naşterilor şi deceselor. Lucrurile se complică şi aici – aşa cum se va vedea imediat –, dacă se defineşte populaţia pe principiul reşedinţei. În principiu, dacă dorim să înţelegem semnificaţia cifrelor de mai sus, în sensul întrebării puse, adică de a vedea prin ce mecanisme s-a putut diminua populaţia ţării atât de mult într-un timp atât de scurt, ar trebui să avem la dispoziţie, pentru fiecare an calendaristic, atât valoarea sporului natural (adică numărul născuţilor şi cel al decedaţilor), cât şi valoarea sporului migratoriu (adică fluxurile anuale de imigranţi şi emigranţi). Ambele aspecte ridică probleme tehnice, între care, desigur, cele mai importante sunt cele legate de migraţie.

Într-adevăr, pentru a înregistra evenimentele migratorii, avem nevoie de o definiţie operaţională a acestora. Din definiţia populaţiei stabile (rezidente) rezultă implicit definiţia imigrantului şi cea a emigrantului. *Este imigrant (emigrant) o persoană care intră în (iese din) ţară pentru o perioadă ce depăşeşte un an*. Or, această definiţie este cu totul inoperantă pentru a stabili în timp real fluxurile de migraţie. Şi asta, din două motive simple şi fundamentale: (i) în momentul actual, în ţările din zona noastră a lumii, nu se înregistrează fiecare persoană care traversează, într-un sens sau altul, graniţele unei ţări şi, (ii) chiar dacă s-ar înregistra, este imposibil (din o mie de motive evidente şi pe care nu le mai înşir) ca, în momentul trecerii frontierei, o persoană să fie clasificată sau nu ca migrant. În consecinţă, migraţia, în forma sa detaliată, adică în forma fluxurilor de intrare şi ieşire, precum şi în privinţa caracteristicilor persoanelor implicate în acest fenomen (sex, vârstă, şcolaritate etc.), *nu poate fi, propriu-zis vorbind, înregistrată în mod curent şi în timp real*. Ea poate fi numai *estimată*, fie prin anchete făcute la frontieră, fie pe alte căi indirecte. Ceea ce, *în principiu*, poate fi corect calculat este doar *sporul migratoriu*, adică migraţia netă, între două momente de înregistrări exhaustive ale populaţiei (recensăminte).

Orice încercare de a descrie evoluţia demografică şi contribuţia celor două componente ale mişcării populaţiei la acest proces se ciocneşte de câteva obstacole majore:

(i) Definirea diferită a populaţiei la momentul înregistrărilor censitare. Astfel, de pildă, populaţia stabilă la recensământul din 2002 are altă semnificaţie decât la recensământul precedent, cel din 1992, ceea ce a avut drept consecinţă o „pierdere" de cca. 150.000 de persoane în 2002.[2]

(ii) Incompletitudinea înregistrărilor la recensăminte. Din acest punct de vedere, datele recensământului din 2011 sunt cele mai afectate. Din păcate, e greu de estimat în ce măsură adaosul de un milion de persoane efectuat prin operaţii ulterioare recensământului a umplut (corect) golul din momentul înregistrării. Cu siguranţă că cele mai însemnate lipsuri sunt legate de informaţiile asupra celor plecaţi pentru o perioadă mai lungă de un an, chiar şi de numărul acestora.

(iii) Lipsa unor estimări în timp real a fluxurilor anuale ale migraţiei externe. Până de curând INS oferea doar schimbările anuale de domiciliu, care coincid în bună măsură cu schimbările de cetăţenie şi reprezintă foarte puţin din fluxurile migraţiei externe. Recent a apărut pe site-ul instituţiei un pliant dedicat migraţiei externe, în care ni se prezintă un grafic cu valorile fluxurilor de migraţie pe anii 2003-2012. Este evident un calcul retrospectiv, ale cărui temeiuri sunt neprecizate şi ale cărui rezultate sunt, în opinia mea, îndoielnice.

[2] Vasile Gheţău, "Şocul milionului", *Populaţie & Societate*, V, no. 4, (2002).

(iv) Înregistrarea anuală a datelor de stare civilă (în speţă naşteri şi decese) nu se face în conformitate cu definiţia populaţiei, pentru a putea evalua contribuţia sporului natural la mişcarea populaţiei. Pe lângă problema născuţilor în străinătate, apare şi problema născuţilor în ţară de către cetăţenii străini incluşi în populaţia stabilă, care, după câte îmi dau seama, nu sunt contabilizaţi la noi.

Trecând peste toate aceste probleme legate de înregistrările de populaţie, care au intervenit începând cu 1990, voi încerca să dau un oarecare sens cifrelor furnizate de INS. Să admitem că cifra de început este corectă şi că la 1 ianuarie 1990 aveam 23,2 milioane de locuitori. În principal, acest efectiv include toţi cetăţenii României la momentul respectiv, aproape toţi dintre aceştia aflându-se în ţară[3], dat fiind că cei plecaţi legal din ţară în perioada comunistă au fost scoşi din acest efectiv prin pierderea cetăţeniei, rămânând cetăţeni români doar cei care erau plecaţi ilegal şi nu reuşiseră să obţină cetăţenia unei alte ţări. Altfel spus, cifra de 23,2 milioane, în măsura în care o acceptăm ca fiind corectă, corespunde probabil mai bine populaţiei legale decât celei *de facto* (întrucât e clar că emigranţii clandestini rămaşi cu cetăţenia română sunt prinşi aici).

În cei 23 de ani pentru care avem date, 1990-2012, s-au înregistrat 5.306.732 născuţi vii şi 6.021.637 decedaţi (cu precizarea că în 2012 sunt menţionaţi numai copiii născuţi în ţară şi decedaţii în ţară), ceea ce înseamnă că, pe cale naturală, populaţia de la care am plecat a pierdut 714.905 persoane. Scăzând această cifră din efectivul iniţial, luat ca populaţie legală, înseamnă că acesta s-a redus până la 1 ianuarie 2013 la **22.496.490** de persoane. Populaţia legală s-a mai modificat prin schimbările de domiciliu. Seria acestora este aproape completă[4] pe intervalul analizat şi arată astfel: 137.034 intrări în populaţie şi 440.820 ieşiri, adică un spor migratoriu negativ de 303.786 persoane. Asta înseamnă că la 1 ianuarie 2013 populaţia legală a ţării ar cuprinde un număr de **22.289.633** de persoane. Această cifră ar putea fi verificată şi controlată relativ uşor de către instituţia care se ocupă cu evidenţa informatizată a populaţiei. Din păcate, acest serviciu nu se află la INS, ci la Ministerul de Interne, care, până în prezent, nu a făcut niciodată publică vreo informaţie despre volumul şi structurile acestei populaţii; doar cu ocazia alegerilor, teoretic vorbind, din această bază de date se actualizează listele electorale şi se determină astfel efectivul electoratului.

Mergând mai departe pe linia raţionamentului nostru, vom deduce, scăzând din această ultimă cifră efectivul populaţiei stabile la 1 ianuarie 2013, că *soldul migraţiei temporare*, prin schimbarea de rezidenţă, era la momentul respectiv de 2.269.559 de indivizi. Această cifră se apropie de cea avansată recent de INS pentru soldul de emigranţi în 2012, aşa cum apare în *Anuarul Statistic 2013*: 2.183.858.

Aşadar, rezumând lucrurile în cifre rotunde: de la populaţia de 23,2 milioane la momentul căderii vechiului regim, am ajuns după 23 de ani la circa 20 de milioane. Cele peste trei milioane diferenţă se justifică, în mare, în felul următor: 0,7 milioane pierdute prin sporul natural negativ, 0,3 milioane prin plecări definitive (schimbare de domiciliu) în alte ţări şi 2,2 milioane prin plecări temporare (schimbare de rezidenţă) în alte ţări. Firește că ultimele două cifre, cele referitoare le migraţie, trebuie înţelese ca solduri. Altfel spus, aşa cum am văzut, o

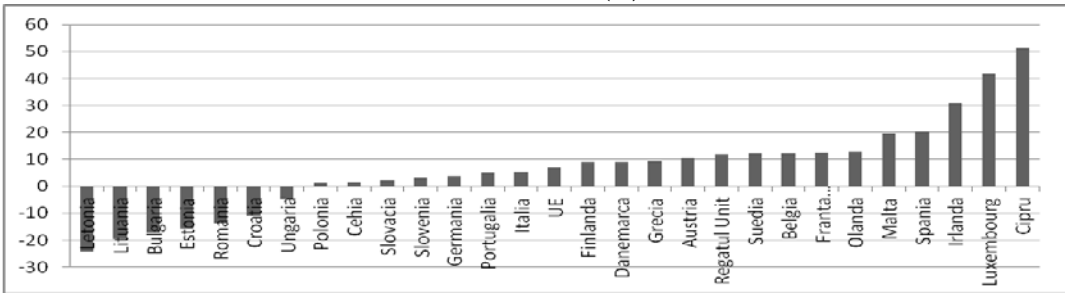
[3] Înţelegând şi acum că sunt incluşi aici şi cei plecaţi în misiuni oficiale în străinătate.

[4] Lipsesc doar imigranţii legali din 1990 şi imigranţii şi emigranţii legali din 2012.

parte dintre pierderile prin emigraţie definitivă (circa 440 de mii) au fost compensate de imigraţie. Cu siguranţă că şi la migraţia prin schimbarea rezidenţei lucrurile s-au petrecut asemănător. Instituţia noastră statistică ne spune că soldul de cca. 2,2 milioane provine dintr-un stoc de emigranţi de 2.341.263 de indivizi şi unul de imigranţi de 157.405. Dacă acceptăm prima cifră ca fiind cea a românilor aflaţi temporar peste hotare şi o adăugăm la ea şi pe cea a celor plecaţi definitiv, ajungem la concluzia că după schimbarea regimului şi până în 2012 au părăsit ţara şi se află încă în exterior un număr de circa 2,8 milioane de persoane.

Întrucât nu sunt specialist în problemele migraţiei internaţionale, nu voi mai relua această problematică, pentru a o trata amănunţit. De aceea, voi adăuga acum câteva cuvinte pentru a ilustra faptul că cifrele despre migraţia temporară oferite recent de INS trebuie tratate cu multă precauţie, iar invocarea lor mai sus am făcut-o pur şi simplu pentru că nu am la dispoziţie alte date exhaustive despre fenomen. Astfel, stocul de emigranţi temporari este defalcat pe ţări, în tabelul 2.27 din *Anuarul Statistic 2013*, după cum urmează: Austria – 41.000; Belgia – 42.927; Germania – 171.612; Grecia – 30.000; Italia – 1.072.342; Regatul Unit – 94.825; Spania – 798.969; Ungaria – 73.520; alte ţări – 16.068. Cu oricâtă bunăvoinţă am privi aceste cifre, ultima dintre ele cu siguranţă este foarte, foarte departe de realitate, subestimând migraţia românilor în ţări precum Franţa, SUA sau Canada, ca să dau doar câteva exemple, deşi, după informaţiile mele, numai într-o ţară mică precum Cipru ar fi mai mulţi români decât cifra de 16 mii de mai sus.

Figura 5.1 Creşterea populaţiei celor 28 de ţări ale Uniunii Europene, între 1 ianuarie 1990 şi 1 ianuarie 2013 (%)



Sursa: Eurostat

Să încheiem această secţiune căutând locul României în rândul celor 28 de ţări care formează actualmente Uniunea Europeană. Graficul din figura 1 este mai mult decât elocvent. Toate ţările foste comuniste se află în partea stângă: şapte cu creşteri negative, România ocupând a cincea poziţie, şi alte patru cu uşoare creşteri pozitive. Pe ansamblu, Uniunea Europeană are o creştere pozitivă de 6,7%, trei ţări occidentale (Germania, Portugalia şi Italia) având un nivel pozitiv de creştere, dar sub media europeană, iar celelalte ţări fiind peste. Dintre acestea, majoritatea au o creştere modestă, în jurul a 10%, dar, cum se vede în partea dreaptă, sunt şi cinci ţări cu o creştere mai însemnată, dintre care se remarcă Spania, ca ţară mare, şi Irlanda, una mult mai mică; celelalte trei ţări sunt cele mai mici, fiecare cu mai puţin de un milion de locuitori, şi, ca urmare, efectivele lor sunt mai sensibile

la migraţie. Şi dacă tot am pomenit de migraţie, se înţelege că acest fenomen a influenţat într-o măsură mai mare sau mai mică poziţia fiecărei ţări; de pildă, locul fruntaş al Spaniei cu certitudine nu se datorează sporului natural, ci aportului de populaţie prin migraţie, la care locuitorii din România au contribuit semnificativ.

În continuare voi aborda pe scurt situaţia principalelor fenomene demografice[5], pentru ca în finalul textului să mă opresc, tot foarte pe scurt, la unele chestiuni legate de structura populaţiei, în speţă de îmbătrânirea demografică.

Fertilitatea populaţiei

Fertilitatea este cu siguranţă fenomenul demografic care a cunoscut cele mai spectaculoase schimbări după 1989, atât în ceea ce priveşte intensitatea lui, calendarul după care se realizează evenimentele în viaţa persoanelor, dar şi în privinţa altor aspecte ce merită toată atenţia.

În ceea ce priveşte intensitatea, să amintim că aceasta este măsurată printr-un indicator conjunctural, de moment, numit *rată totală de fertilitate (RTF)*, exprimat în număr de copii/femeie şi arată câţi copii ar naşte în medie o femeie dintr-o generaţie fictivă, generaţie care preia, la fiecare vârstă, fertilitatea reală a femeilor de vârstă respectivă dintr-un an calendaristic. Să mai amintim că România a fost una dintre ţările europene în care tranziţia fertilităţii s-a petrecut mai târziu, astfel că, înaintea celui de Al Doilea Război Mondial, la noi se înregistrau încă în medie 4 copii/femeie, în vreme ce în anumite ţări occidentale fertilitatea era în jurul pragului de înlocuire a generaţiilor, adică de circa două ori mai mică. Anii comunismului au fost bogaţi în evenimente care au influenţat fertilitatea, dintre care, desigur, cele mai cunoscute, căci au avut şi cel mai clar impact, au fost liberalizarea avortului în 1957 şi apoi restricţionarea drastică a acestuia în 1966. În aceste condiţii, fertilitatea a avut fluctuaţii însemnate, dar evoluţia ei poate fi caracterizată printr-o caracteristică esenţială, aceea a unei certe tendinţe de scădere. Astfel, dat fiind că, în anii 1960, România ajunsese la un nivel de fertilitate sub nivelul de înlocuire a generaţiilor, 1,9 copii/femeie, unul dintre cele mai scăzute din lume, putem spune că ţara noastră era în acel moment la finalul tranziţiei fertilităţii şi numai măsurile luate în 1966 şi continuate pe toată perioada regimului comunist au făcut ca la finele anilor ’80 să mai avem un nivel de fertilitate ce depăşea uşor pragul de 2 copii/femeie.

O a doua observaţie importantă este aceea că scăderea fertilităţii până la acest nivel s-a făcut în contextul cunoscut al politicii pronataliste a conducerii comuniste, care a

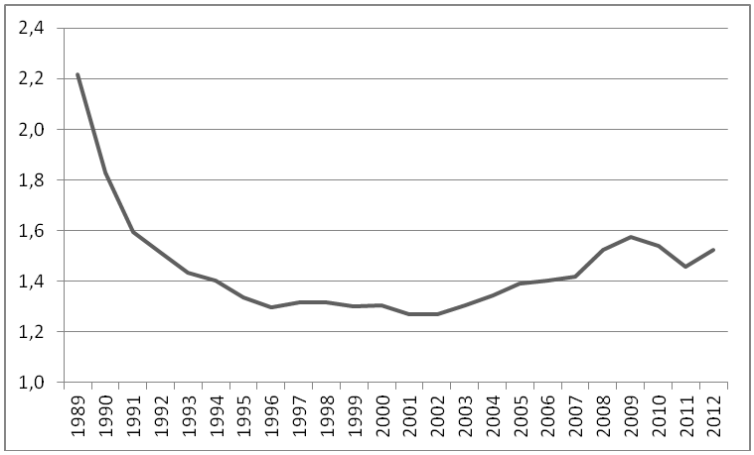
[5] Pentru că noutăţile în cifrele şi structura populaţiei aduse de publicarea recentă a datelor definitive ale Recensământului din 2011 şi a estimărilor INS privind migraţia externă nu modifică pe fond nici situaţia fenomenelor demografice, nici traiectul îmbătrânirii populaţiei, trimit cititorul şi la alte materiale în care am abordat mai în detaliu aceste teme. A se vedea îndeosebi Traian Rotariu, *Studii demografice* (Iaşi: Polirom, 2010), Traian Rotariu şi Elemér Mezei, "Populaţia României. Volum, structuri şi procese demografice," în *Inerţie şi schimbare: dimensiuni sociale ale tranziţiei în România*, Traian Rotariu şi Vergil Voineagu (coord.) (Iaşi: Polirom, 2012), pp. 14-44, Traian Rotariu et al., "Căsătoria şi reproducerea populaţiei," în *Inerţie şi schimbare: dimensiuni sociale ale tranziţiei în România*, Traian Rotariu şi Vergil Voineagu (coord.) (Iaşi: Polirom, 2012), pp. 125-159, Traian Rotariu şi Virgil Voineagu (coord.). *Inerţie şi schimbare: dimensiuni sociale ale tranziţiei în România* (Iaşi: Polirom, 2012).

împiedicat cu toată forţa utilizarea mijloacelor anticoncepţionale moderne, răspândite începând din anii '60-'70 în ţările occidentale. În aceste condiţii, scăderea fertilităţii s-a făcut, în principal, cu ajutorul mijloacelor preventive tradiţionale şi cu ajutorul avortului. Avortul, în ciuda înrădăcinării puternice a ideii privind „interzicerea" lui, a rămas, în România, o metodă însemnată de control al fertilităţii pe toată durata regimului comunist. Astfel, după calculele mele, *în perioada de așa-zisă interzicere a întreruperilor de sarcină, 1967-1989, în România s-au efectuat 7,4 milioane de avorturi legale, la un număr de 9,3 milioane de născuți vii sau, cu alte cuvinte, aproximativ 80 de avorturi la 100 de naşteri*. În niciuna dintre „ţările libere" din acea vreme nu s-a recurs – şi în foarte puţine s-ar fi putut legal recurge – în aşa mare măsură la avort.

Această ultimă observaţie am făcut-o în contextul de faţă nu doar pentru a corecta un clişeu (conform căruia, în anii 1967-1989, în România a fost total oprit avortul), ci mai ales pentru a o lega de constatarea precedentă (cum că nivelul de fertilitate de la finele perioadei comuniste, deşi se redusese mult faţă de cel din anii 1967-'69, era încă unul menţinut artificial), deducând de aici că era absolut previzibil ca *schimbarea regimului şi înlăturarea tuturor obstacolelor în calea controlului naşterilor să ducă nu doar la scăderea bruscă a fertilităţii, dar şi la faptul că, într-o primă etapă, acest lucru se va realiza prin explozia numărului de avorturi*. Este ceea ce s-a întâmplat şi vom ilustra situaţia respectivă, pe scurt, cu ajutorul câtorva informaţii esenţiale.

Graficul din figura 2 ne arată cum a evoluat indicatorul sintetic de fertilitate. Se vede că valoarea a scăzut rapid în prima parte a anilor '90, ajungând la 1,4 copii, deja în 1993, pentru ca apoi să se stabilizeze practic, din 1995, la 1,3 copii. Creşterea din perioada 2005-2011 apare doar la ultimele raportări ale INS, în care populaţia stabilă este recalculată înapoi (şi redusă) după datele recensământului din 2012, fără însă ca numărul născuţilor să sufere vreo modificare. E interesant că în *Anuarul Statistic 2013*, când, pentru anul 2012, se iau în calcul doar născuţii în ţară, indicatorul revine la valoarea iniţială, de 1,3 copii/femeie, în timp ce valoarea din baza de date a Eurostat este de 1,525, fiind calculată probabil cu toţi născuţii.

Figura 5.2 Rata totală de fertilitate (copii/femeie) în România, între 1989 şi 2012, după Eurostat



Sursa: Eurostat

Dincolo de aceste chestiuni de calcul şi ţinând seama că datele privind numărul de născuţi vii în anul 2013 nu indică vreo schimbare majoră, este limpede că de peste două decenii fertilitatea femeilor din România este mult sub nivelul de înlocuire a generaţiilor, găsindu-se în mod constant în jurul valorilor de 1,3-1,4 copii pe femeie, nivel care în limbaj demografic este considerat a fi unul foarte scăzut. Durata mare a acestei perioade de fertilitate redusă – şi al cărei final nu poate fi întrezărit – are drept consecinţă certă faptul că multe generaţii nu se vor mai reproduce, ba chiar vor avea un deficit sensibil de urmaşi. Influenţa unei astfel de situaţii asupra viitorului demografic al ţării este puternică, generând nu numai o scădere a efectivului, aşa cum s-a văzut, dar şi modificări în structura pe vârste, despre care vom vorbi mai jos.

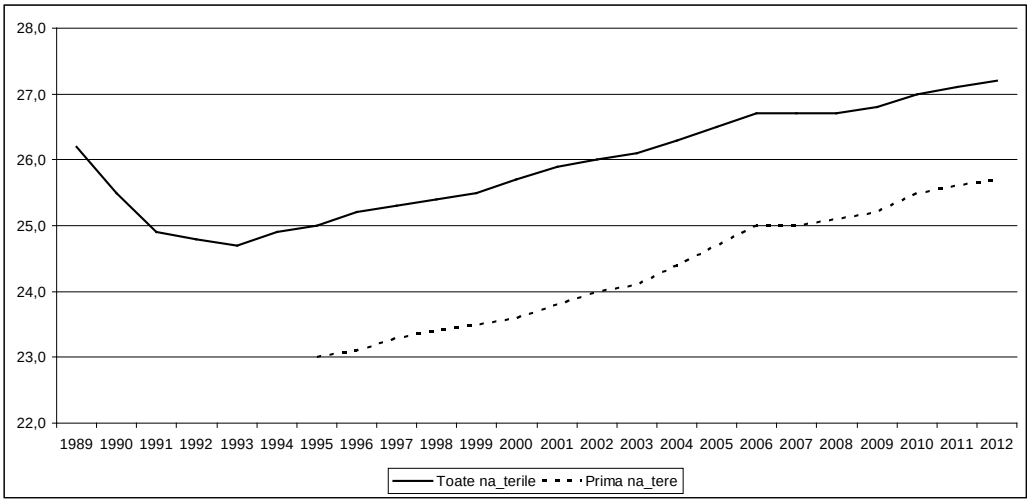
Deocamdată să încercăm să plasăm în context european situaţia fertilităţii în ţara noastră. Sigur că schimbările artificiale din ultimii ani ale valorilor indicatorului ne ridică serioase probleme de comparaţie. Ignorând această creştere, pentru că poate fi considerată artificială, şi luând drept bună ultima valoare avansată de INS în Anuarul Statistic 2013, cea de 1,3 copii/femeie în anul 2012, vom constata că ne plasăm în plutonul ţărilor europene cu cea mai redusă fertilitate, alături de: Grecia, Spania, Ungaria, Polonia, Portugalia şi Slovacia, nu departe de noi, cu o valoare de 1,4, fiind şi Germania, Italia, Cipru, Letonia, Malta şi Austria. Pe următorul nivel, cu 1,5 copii/femeie, se află trei ţări din apropierea noastră: Bulgaria, Cehia şi Croaţia. La nivelul mediei UE de 1,6 copii întâlnim patru ţări mici: Estonia, Lituania, Luxemburg şi Slovenia. Pe palierul imediat superior, cu 1,7 copii, avem Olanda şi Danemarca, iar cu un prag şi mai sus, Belgia şi Finlanda. Cele mai fertile populaţii din UE sunt cele din Suedia şi Regatul Unit (cu 1,9) şi, mai ales, Franţa şi Irlanda, cu 2 copii/femeie. Se menţine, aşadar, o distincţie conturată cu mai mulţi ani în urmă, conform căreia avem o Europă mai fertilă (aproape de nivelul de înlocuire a generaţiilor), formată din ţările vestice şi nordice, şi una cu un mare deficit de fertilitate, acoperind partea sudică, estică şi centrală a spaţiului UE.

Chiar dacă la noi fertilitatea a rămas constantă ca intensitate cam de prin 1994-1995 şi până azi, s-au produs totuşi o serie de modificări în structura fenomenului. Astfel, a scăzut puternic şi aproape continuu fertilitatea femeilor din grupa de vârstă 20-24 de ani, producându-se în schimb uşoare creşteri ale fertilităţii la grupele mai înalte, mai ales la grupa 30-34 de ani (firește, după scăderea masivă la toate grupele în primii 3-5 ani după 1989). Ca urmare a acestei evoluţii, grupa de vârstă 25-29 de ani ajunge cea mai fertilă, luând locul, în jurul anului 2004, celei de 20-24 de ani. Pe ansamblu, se micşorează mult diferenţa de fertilitate între diferitele grupe de vârstă, nivelurile de fertilitate devenind foarte apropiate pe un interval de vârstă larg, de la 20 la 34 de ani. Să mai remarcăm faptul că, dintre toate ţările UE, doar în Bulgaria mai există un nivel atât de ridicat ca la noi al fertilităţii tinerelor între 15 şi 20 de ani. Există ţări precum Danemarca sau Slovenia unde incidenţa fertilităţii la această grupă de vârstă este de aproape zece ori mai mică decât la noi şi la bulgari!

Existenţa unui proces de amânare a naşterilor, sugerat de constatările de mai sus, este observată cel mai bine dacă se urmăreşte evoluţia indicatorului „vârsta medie a mamei la naştere", care se poate referi la toate naşterile dintr-un an sau numai la cele de rangul întâi. Cum se vede din figura 3, după o scădere a valorilor în primii 3-4 ani, urmează o creştere constantă, ajungându-se în 2012 la o valoare de 27,2 ani pentru toate naşterile şi de 25,7 ani

pentru primele. Valorile sunt încă reduse, dacă ne comparăm cu celelalte state europene, diferenţa faţă de nivelul mediu al UE fiind de circa 3 ani, ceea ce ne îndreptăţeşte să aşteptăm încă o creştere, care ar putea fi influenţată de o eventuală scădere a fertilităţii sub 20 de ani.

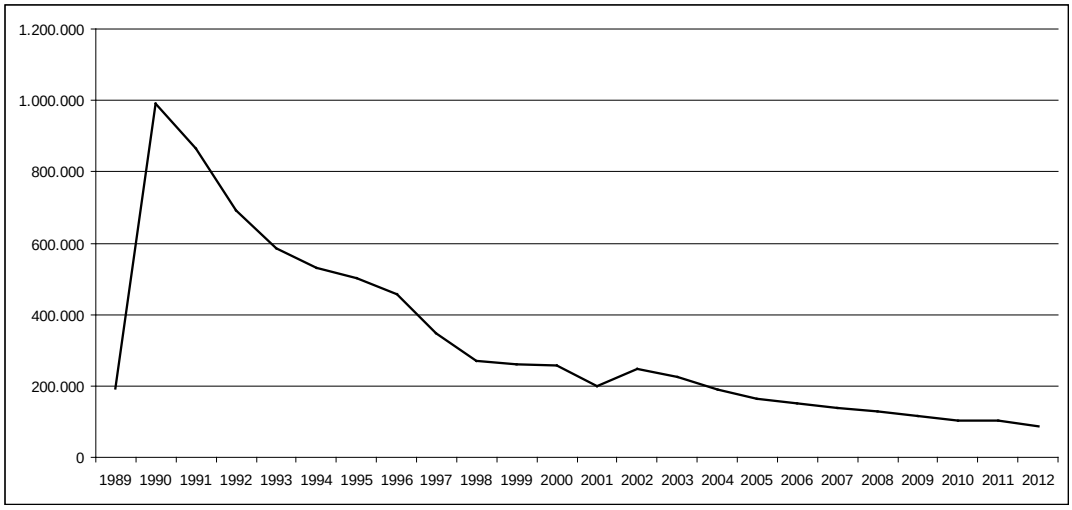
Figura 5.3 Evoluţia vârstei medii a mamelor la naştere, la toate naşterile şi la prima naştere (în ani)



Sursa: INS, Eurostat

Un alt aspect care merită puternic subliniat este cel legat de schimbările petrecute în comportamentul românilor în privinţa *controlului fertilităţii*. Dat fiind că fertilitatea populaţiilor umane care nu utilizează niciun fel de mijloace conştiente de prevenire sau de întrerupere a sarcinii este undeva de la 8 copii/femeie în sus, înseamnă că şi în perioada comunistă şi cu atât mai mult astăzi populaţia României uzează de asemenea mijloace conştiente. Ceea ce se poate aprecia cu siguranţă este faptul că natura şi structura acestor mecanisme s-au modificat profund în anii din urmă. Dacă, aşa cum spuneam, în timpul regimului trecut mijloacele tradiţionale şi avortul deţineau poziţia cea mai importantă, în cursul anilor '80 încep să pătrundă şi la noi, prin contrabandă, mijloacele contraceptive moderne, a căror comercializare şi utilizare devine complet liberă după 1989. Numai că, la căderea regimului comunist, primul reflex al româncelor nu a fost acela de a apela masiv la astfel de mijloace, ci la unul practicat intens chiar în anii totalitarismului: avortul.

Figura 5.4 Evoluția numărului de avorturi în România, în perioada 1989-2012



Sursa: INS

Graficul din figura 4 arată cât se poate de clar cum a „explodat" practica avortului în 1990, trecând de la circa 200 de mii în 1989 la aproape un milion în anul următor! Urmărind linia graficului vedem că a fost nevoie de peste un deceniu ca numărul întreruperilor de sarcină să revină la nivelul dinainte de 1990 şi că se continuă aceeaşi tendinţă de scădere, în 2012 ajungându-se ca frecvența acestor acte să scadă sub 100.000. Fără a intra în detalii de comparaţie cu ce se întâmplă în alte ţări europene, voi sublinia totuşi trei lucruri.

Mai întâi, saltul din 1990 reprezintă o situaţie absolut inedită, *nicăieri în ţările foste comuniste după căderea regimului neînregistrându-se o astfel de recrudescență a avortului.* De fapt, în mai toate aceste ţări, începând din 1990, se reduce numărul avorturilor! Este aici un argument pentru ceea ce sugeram mai sus, anume că avortul în România a fost privit de mult timp, chiar şi înainte de instaurarea regimului comunist, ca o metodă normală şi la îndemână de reglare a fertilităţii (în ciuda riscurilor pentru sănătatea femeii şi a celor induse de pedepsele prevăzute în diferite legislaţii).

În al doilea rând, în ciuda scăderii spectaculoase a numărului de avorturi din ultimii ani, ceea ce face ca România să nu mai fie ţara cu cele mai multe avorturi din UE, fiind întrecuţi ca cifră absolută de ţările cu populaţii mari, ca Regatul Unit, Spania, Franţa, Germania şi chiar Italia, totuşi, raportat la numărul de naşteri, *ţara noastră rămâne încă pe primul loc în spațiul comunitar la frecvența relativă cu care femeile uzează de acest mijloc.*

În al treilea rând, o analiză a datelor de avort din perioada comunistă, dar şi din ultimii ani, ne îndreptăţeşte să afirmăm că *avortul a fost şi este practicat în România cu precădere pentru oprirea naşterilor şi nu pentru amânarea sau eşalonarea lor în timp.* Această idee este sugerată şi de paralela între scăderea numărului de avorturi şi creşterea vârstei medii a femeilor la naştere. Acest din urmă proces nu s-a putut declanşa decât graţie utilizării masive a mijloacelor contraceptive moderne şi renunţării treptate la avort.

Un alt aspect al fertilităţii ce nu poate fi ocolit este cel ce priveşte *naşterile extramaritale*. Se ştie că la ora actuală există mai multe ţări europene în care majoritatea naşterilor nu mai au loc în cadrul căsătoriilor: Estonia, Slovenia, Suedia, Belgia, Danemarca sunt ţările din UE în care, în 2012, peste 50% din copii s-au născut în afara căsătoriilor. Recordul european este deţinut cu siguranţă de o ţară necomunitară, Islanda, cu circa 2/3 astfel de naşteri. Acest comportament, legat de multe alte aspecte ale vieţii sociale şi familiale care s-au modificat în deceniile din urmă, este unul care stă la baza aşa-zisei teorii a celei de a doua tranziţii demografice. În fond, este vorba despre o dimensiune a unui proces manifestat în perioada ultimei jumătăţi de secol pe mai multe planuri ale vieţii sociale (nu doar cel demografic), proces caracterizat, printre altele, de emanciparea femeii, de modificarea rolului şi poziţiei acesteia în societate, de schimbări în funcţiile familiei etc.

Problema interesantă care se pune este în ce măsură România se aliniază acestui model, privind lucrurile prin prisma frecvenţei naşterilor extramaritale. Din datele statistice, rezultă că în perioada de după 1989 ponderea naşterilor extramaritale a crescut, ajungând în ultimii ani să atingă pragul de 30%, fapt ce a fost uneori interpretat – în grabă – ca o apropiere a noastră de modelul occidental. Totuşi, analizele pe care le-am efectuat asupra acestui subiect mă îndreptăţesc să afirm că noi suntem încă foarte departe de modelul de comportament al populaţiilor vest-europene, îndeosebi al celor nordice. În România, *marea majoritate a naşterilor extramaritale prezintă încă un caracter premodern şi nu unul postmodern*, în sensul că acestea provin cu o frecvenţă mai mare nu din zona femeilor mai emancipate social, ci din cea a celor sărace, cu şcolaritate redusă sau chiar analfabete, cu vârstă scăzută, deci a celor care rămân însărcinate fără voia lor, înainte de a se căsători, neavând practica utilizării anticoncepţionalelor şi neputând realiza o planificare conştientă a naşterilor.

Iată câteva argumente în acest sens. Analizând datele INS cu toţi născuţii din anii 2006-2010, perioadă în care ponderea naşterilor extramaritale a fost de 27,7%, vom observa mai întâi că acest fenomen este mai frecvent în mediul rural (32%) decât în cel urban (24%). Apoi, ţinând seama, de pildă, de nivelul de educaţie, că naşterile în afara căsătoriei se întâlnesc cu o frecvenţă înaltă, de 61%, la femeile cu studii primare şi cu una de 63% la cele clasificate la rubrica „Alte situaţii" (practic, cele fără nicio diplomă), în timp ce, prin contrast, ponderea lor este de doar 17% la cele cu liceu şi de numai 7% la cele cu studii postliceale şi la cele cu studii superioare. Dacă privim vârsta mamelor, observăm, pe de o parte, că naşterile extramaritale provin în proporţie de peste 60% de la femeile tinere, sub 25 de ani. Intensitatea cea mai ridicată a acestor naşteri se întâlneşte la tinerele sub 20 de ani, circa 70% din mamele de aceste vârste fiind necăsătorite, în timp ce ponderea cea mai mică, de 16-17%, se întâlneşte la grupele mijlocii, 25-34 de ani. E interesant că ponderea urcă apoi odată cu vârsta, căci, spre deosebire de tinere, unde aceste naşteri sunt în majoritate prime naşteri, printre mamele de 35 de ani şi peste se găseşte un lot de femei necăsătorite cu o practică mai îndelungată în domeniul naşterilor extramaritale. Să adăugăm că situaţia cea mai vizibilă este dată de distribuţia pe naţionalităţi, practica naşterilor extramaritale fiind deosebit de răspândită în colectivităţile de populaţie romă, unde proporţia urcă la 72%!

În fine, să ne mai oprim la o singură problemă legată de naşteri, anume aceea a ocupaţiei femeilor care contribuie anual la înmulţirea populaţiei ţării. Datele INS, preluate din buletinul statistic întocmit la naştere, sunt destul de sărace în acest sens, întrucât evidenţiază

doar câteva categorii pentru clasificarea persoanelor ocupate şi câteva pentru cele neocupate. Chiar şi aşa, datele arată totuşi un aspect esenţial, anume că, din totalul naşterilor, ceva mai puţin de jumătate, mai exact 48,1%, este dat de femeile ocupate (46,7% din mame fiind salariate) şi cealaltă parte, puţin peste jumătate, de cele neocupate (îndeosebi cele care se declară casnice – 44,4%). Avem, aşadar, practic o împărţire în două categorii egale a femeilor care nasc în România în anii din urmă, distingându-se deci două tipuri cu situaţii profesionale şi interese deosebite, situaţie de care ar trebui să se ţină seama dacă s-ar intenţiona adoptarea unor măsuri de stimulare a fertilităţii.

Mortalitatea

Doi indicatori sunt folosiţi, în general, de către demografi pentru a măsura nivelul mortalităţii unei populaţii la un moment dat: *indicele mortalităţii infantile* şi speranţa de viaţă la o vârstă oarecare, îndeosebi *speranţa de viaţă la naştere*. Primul, deşi vizează doar un segment foarte restrâns de viaţă (căci arată doar ce proporţie din copiii născuţi într-un an calendaristic mor înainte de a împlini vârsta de un an), este extrem de relevant, căci mortalitatea la această vârstă este dependentă de ansamblul condiţiilor de viaţă (medicale, de igienă, de alimentaţie, de mediu etc.) ale unei populaţii. Speranţa de viaţă la naştere este, cum se ştie, indicatorul sintetic cel mai relevant al mortalităţii, el arătând câţi ani este de aşteptat să trăiască în medie indivizii dintr-o generaţie fictivă, generaţie care preia la fiecare vârstă mortalitatea pe vârste a populaţiei existente în anul respectiv.

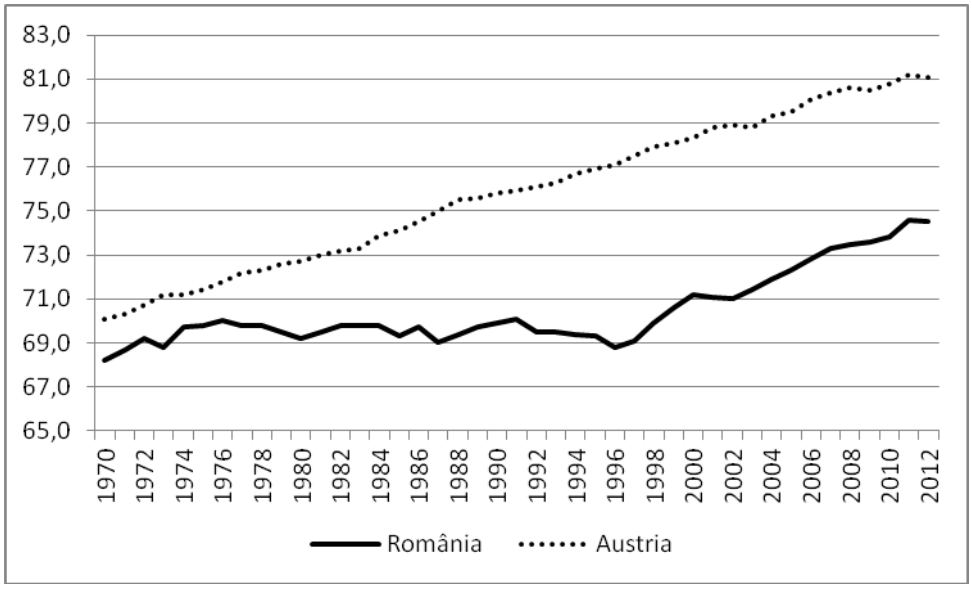
Deşi mortalitatea este fenomenul demografic în care se regăseşte cel mai puternic componenta biologică a fiinţei umane, totuşi diferenţele enorme de mortalitate între populaţii sau între categorii sociale în cadrul aceleiaşi populaţii denotă importanţa covârşitoare a factorilor sociali pentru explicarea nivelului de mortalitate la un moment dat. Vorbind despre factori sociali, ne referim în mod evident la o mulţime de aspecte a căror influenţă asupra duratei de viaţă este semnificativă, dar, în populaţiile moderne, cel puţin de la finele secolului al XIX-lea, influenţa cea mai importantă revine factorului medical. Dat fiind că circa 95% din decese sunt astăzi cauzate de maladii, este limpede că prevenirea şi tratarea bolilor sunt esenţiale pentru reducerea mortalităţii. Mai mult, medicina intervine şi în situaţia în care decesul este cauzat de aşa-numiţi factori externi, adică în cazul morţilor violente (agresiuni ale semenilor, autoagresiuni, accidente), în sensul că impactul multor astfel de evenimente poate fi diminuat printr-un sistem de intervenţie bine organizat.

În sfârşit, să mai menţionăm tot ca o chestiune de principiu faptul că mortalitatea este singurul fenomen demografic faţă de care putem emite judecăţi de valoare. Într-adevăr, ţinând seama că viaţa este o valoare universală, este limpede că în analiza mortalităţii vom avea dreptul să judecăm lucrurile în termeni de bine şi rău, considerând deci dezirabilă situaţia în care mortalitatea este mai redusă.

Ca şi în cazul fenomenului precedent – şi chiar într-o măsură mai mare, căci situaţia mortalităţii unei populaţii se modifică mult mai încet şi mai lent decât cea a fertilităţii –, situaţia actuală poate fi înţeleasă doar plecând de la ceea ce s-a întâmplat anterior. Iar anterior, în vremea regimului comunist, putem spune că, din punctul de vedere care ne interesează aici, s-au parcurs două mari etape: una *de mare progres*, care se încheie pe la

începutul anilor 1970, şi alta *de stagnare* (şi în unele privinţe chiar de regres), ce caracterizează ultimii 15 ani ai vechiului regim. În prima fază, s-a recuperat cea mai mare parte a enormului decalaj ce exista în perioada interbelică între noi şi ţările occidentale prin dezvoltarea sistemului sanitar şi adaptarea lui la prevenirea şi combaterea bolilor microbiene. Astfel, dacă în anii 1930 speranţa de viaţă era, în România, de 42 de ani, adică cu circa 20 de ani mai mică decât în ţările vestice, în prima jumătate a deceniului opt nivelul se apropie de 70 de ani, decalajul reducându-se la doar câţiva ani (3-5 ani) faţă de ţările occidentale. În continuare, după atingerea pragului de 69 de ani, în 1974, indicatorul rămâne practic nemodificat până la finele perioadei comuniste şi încă mai bine de un deceniu, dat fiind că pragul de 70 de ani nu se va atinge decât în anul 2000! O comparaţie a evoluţiei indicatorului la noi şi într-o ţară apropiată geografic ce nu a cunoscut regimul comunist (Austria) este ilustrată în figura 5, datele folosite fiind cele de pe site-ul Eurostat. Dacă în 1974 diferenţa se redusese la 1,5 ani (de la circa 15 ani cât era în 1930), perioada de stagnare de la noi ne-a îndepărtat de austrieci la 6 ani în 1989 şi la peste 8 ani în 1996.

Figura 5.5 Evoluţia speranţei de viaţă la naştere (în ani, pentru ambele sexe) în România şi în Austria, în perioada 1970-2012



Sursa: Eurostat

Este probabil una dintre cele mai interesante situaţii, căci o asemenea stare de constanţă a indicatorului, care să dureze o perioadă atât de lungă, în timpurile actuale, când se produc atât de multe inovaţii în domeniul medical, cu efecte benefice asupra sănătăţii oamenilor, este greu de conceput. Şi totuşi ea a fost posibilă şi-şi găseşte explicaţia în condiţiile României din ultima parte a regimului comunist şi din prima perioadă de după căderea acestuia. Pe scurt, se poate spune că de la începutul anilor '70 progresele încetează din cauza faptului că ţinta principală a acţiunii medico-sanitare ar fi trebuit schimbată,

trecând de la bolile microbiene, care, în mare, ajunseseră să fie controlate, la cele degenerative, în special cele cardiovasculare şi cele tumorale, domenii în care modalitatea de abordare, dar şi costurile sunt cu totul altele. Or, în condiţiile crizei în care intrase societatea noastră în ultima fază a regimului ceauşist, nu s-a mai putut pune problema unei ameliorări substanţiale a sistemului medical, a cărui degradare a continuat ani buni şi după schimbarea de regim, din motivele cunoscute.

Stagnarea vreme îndelungată a valorii indicatorului „speranţa de viaţă la naştere" nu trebuie înţeleasă în sensul că fenomenul de mortalitate a rămas constant sub toate aspectele sale. Analizele detaliate arată că pe unele zone s-au făcut anumite progrese (de pildă, în privinţa mortalităţii infantile şi a mortalităţii femeilor la vârstele mai ridicate), în vreme ce pe altele situaţia s-a înrăutăţit (a crescut îndeosebi mortalitatea bărbaţilor la vârstele adulte mai înalte, 50-69 de ani).

Rămânând doar la perioada postrevoluţionară, pe care o analizăm aici, să spunem deci că aceasta se împarte şi ea în două subperioade: *una de stagnare a indicatorului sintetic de mortalitate*, până spre sfârşitul anilor '90, şi apoi *o alta de progres*, ce se continuă şi în prezent. Firește, avem încă parte de un progres modest care abia ne permite să nu mai pierdem teren faţă de ţările vestice, rămânând încă la o distanţă mare faţă de acestea. Astfel, cu o medie de viaţă, pentru ambele sexe, de circa 74 de ani, ne plasăm pe ultimele locuri în UE, alături de Bulgaria, Letonia şi Lituania, media celor 28 de state fiind 80,3 ani, iar cea a ţărilor fruntaşe de peste 82 de ani de ani. La bărbaţi, noi avem 70 de ani, faţă de o medie europeană de 77 de ani şi faţă de valorile maxime care se apropie de 80 de ani în Spania, Italia sau Suedia. Ecartul este ceva mai redus la femei: aproape 78 de ani la noi, faţă de o medie UE de 83 de ani şi faţă de valoarea maximă de 85,5 ani în Franţa.

Să mai spunem că în perioada de după 1989 ţara noastră a realizat progrese destul de evidente şi la indicatorul mortalităţii infantile, valoarea acestuia scăzând de la 26,9‰ în 1990 la circa 10‰ în 2012. Firește că şi aici suntem încă în spatele celor mai avansate ţări din lume, în care practic s-a lichidat vârful de mortalitate din primul an de viaţă, ajungându-se în prezent la rate de doar 2-3 decese la 1.000 de născuţi vii.

Fără a intra în detalii privind starea mortalităţii[6] în funcţie de *cauzele medicale ale deceselor*, chestiune care ar trebui tratată pe un spaţiu mult mai larg decât cel al articolului de faţă, să adăugăm totuşi câteva chestiuni esenţiale. Mai întâi, vom observa că, în perioada analizată, structura mortalităţii nu s-a modificat radical. Astfel, bolile cardiovasculare au rămas cu ponderea mare, imensă, aş putea spune, pe care o aveau şi în 1990, trecând de la 58,9%, pentru ambele sexe, la 60,4%. Pe locul al doilea se menţin şi îşi consolidează poziţia bolile tumorale, cu o pondere de 13,3% în 1990, în urcare la 19,3% în 2012. Bolile sistemului respirator şi ale celui digestiv vin pe poziţiile următoare, primele în scădere de la 9,1% la 5,2%, celelalte menţinându-şi ponderea în jurul a 5%. Morţile violente sau decesele cu cauze externe scad ca pondere de la 7,2% la 4,2% între 1990 şi 2012.

---

[6] Pentru o analiză mai detaliată privind starea de sănătate şi mortalitatea, a se vedea, de exemplu, Aura Alexandrescu şi Georgeta-Marinela Istrate, "Starea de sănătate a populaţiei şi evoluţia mortalităţii," în *Inerţie şi schimbare: dimensiuni sociale ale tranziţiei în România*, Traian Rotariu şi Vergil Voineagu (coord.) (Iaşi: Polirom, 2012), pp. 95-123.

Pentru a ilustra structura mortalității în România, comparativ cu situația populației din cele 28 de țări ale Uniunii Europene, am preluat în tabelul 1 datele cele mai recente publicate de Eurostat, care, din păcate, se opresc la anul 2010. Rezultatele sunt ușor de observat și interpretat. Ponderea extrem de mare pe care o dețin bolile aparatului circulator face ca, practic, toate celelalte cauze să fie mai puțin reprezentate la noi, cu excepția bolilor digestive, cu o pondere ceva mai ridicată, și a factorilor externi, unde suntem la nivelul mediei europene.

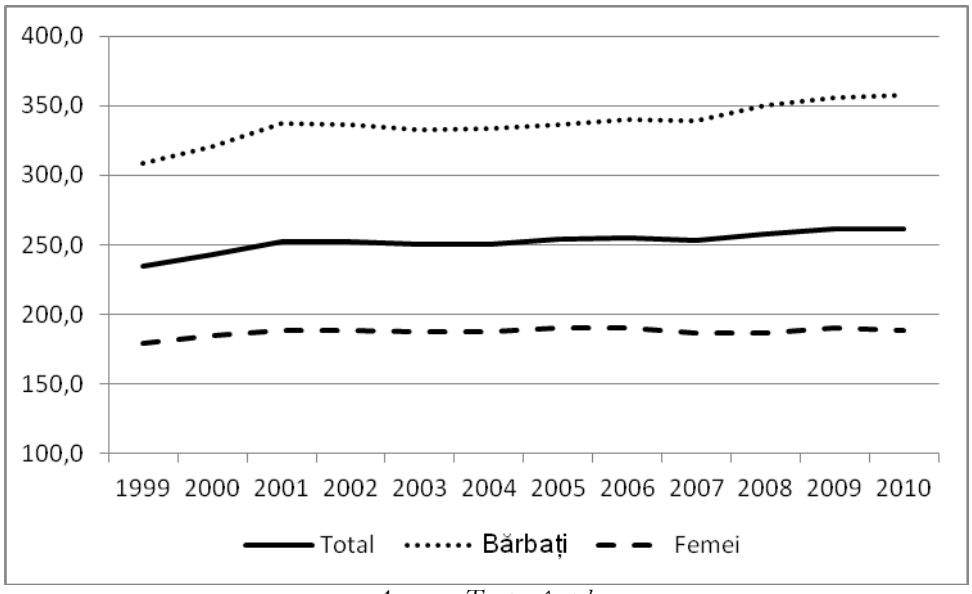
Tabel 5.1 Distribuția deceselor în Uniunea Europeană și în România, în anul 2010, după principalele cauze medicale (%)

cauze medicale	UE 28	România
boli ale aparatului circulator	39,2	60,2
tumori	26,7	18,3
boli ale aparatului digestiv	4,6	6,4
boli ale aparatului respirator	7,6	4,9
boli infecțioase și parazitare	1,4	1,0
boli endocrine, de nutriție și metabolism	2,8	1,0
boli ale sistemului nervos	3,3	1,0
boli ale aparatului genito-urinar	1,9	1,0
tulburări mentale și de comportament	2,6	0,1
cauze externe	4,8	4,8
alte cauze	5,0	1,4
total	100	100

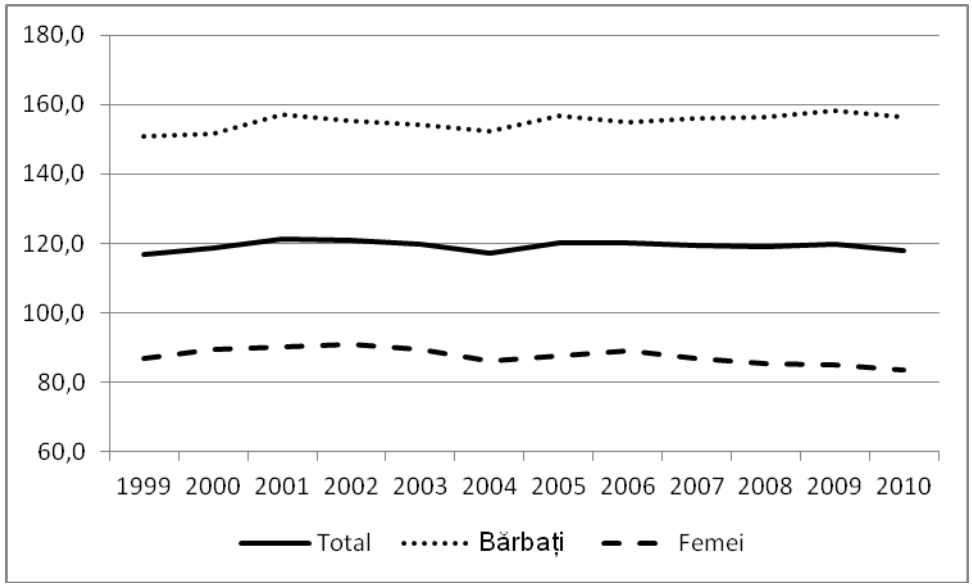
Sursa: Eurostat

Așa cum bine se poate înțelege, o distribuție a deceselor în forma prezentată mai sus nu reflectă foarte corect situația mortalității, întrucât ea este influențată și de structura pe vârste a populației. E limpede că într-o populație foarte tânără se moare din cu totul alte cauze decât în una foarte îmbătrânită. Din acest motiv, mult mai relevante pentru a compara diverse populații în funcție de incidența diverselor cauze de deces sunt așa-numitele rate standardizate, care se calculează pornindu-se de la o structură standard pe vârste. Eurostat a actualizat recent un astfel de calcul, luându-se ca bază structura pe vârste a UE în anul 2012, și prezintă comparativ ratele pe țări, vârste, sexe și cauze de deces pe perioada 1999-2010. Am preluat și am prezentat în forma graficelor din figurile 6 și 7 evoluția acestor rate la noi în țară, pentru cele două principale categorii de cauze de deces. Să mai observăm că seria datelor începe aproximativ din momentul în care, așa cum am văzut, se prefigurează la noi o creștere a speranței de viață la naștere.

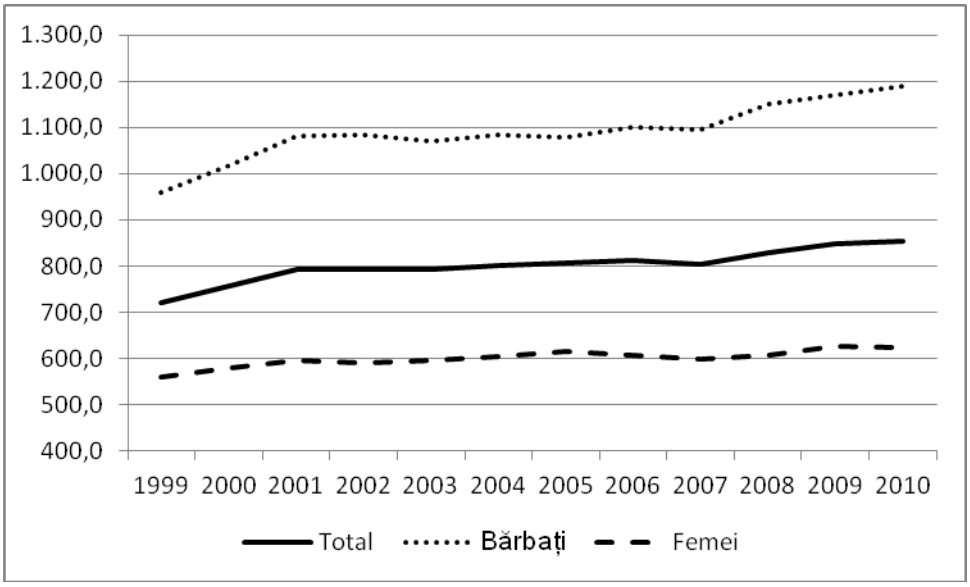
Figura 5.6 Rate standardizate ale deceselor cauzate de tumori maligne, în perioada 1999 -2010 (decese la 100.000 de persoane)



A. Toate vârstele



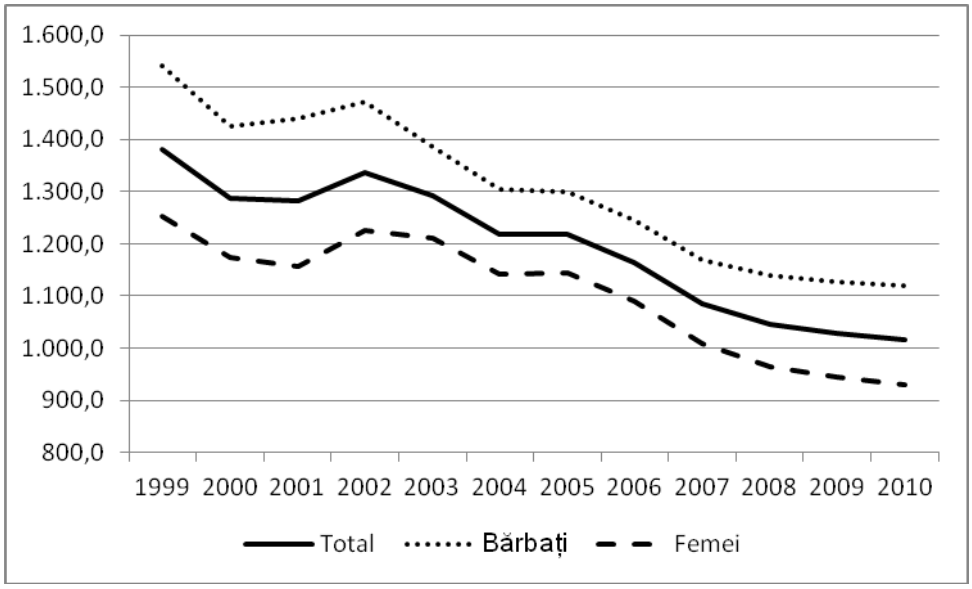
B. Persoane sub 65 de ani



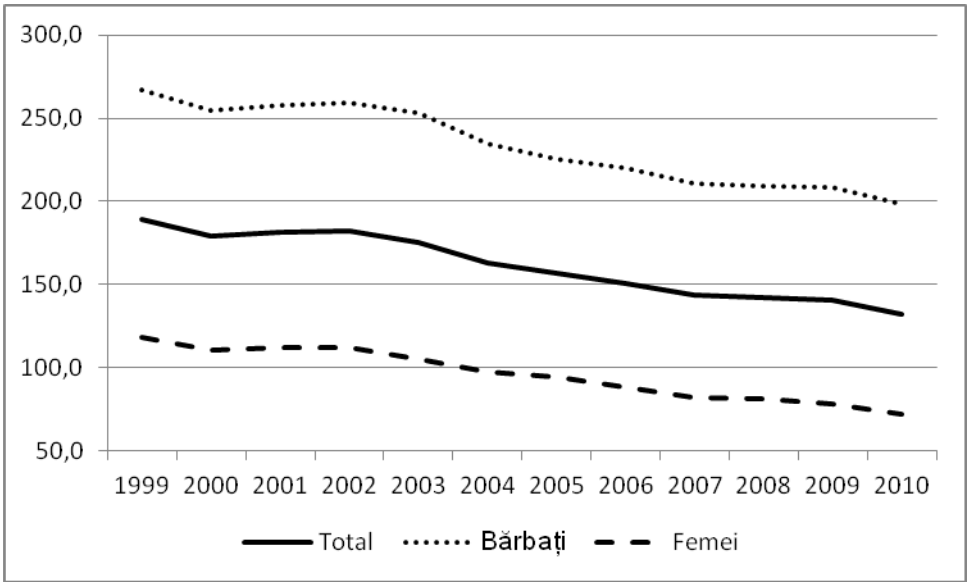
C. Persoane de 65 de ani și peste

Sursa: INS

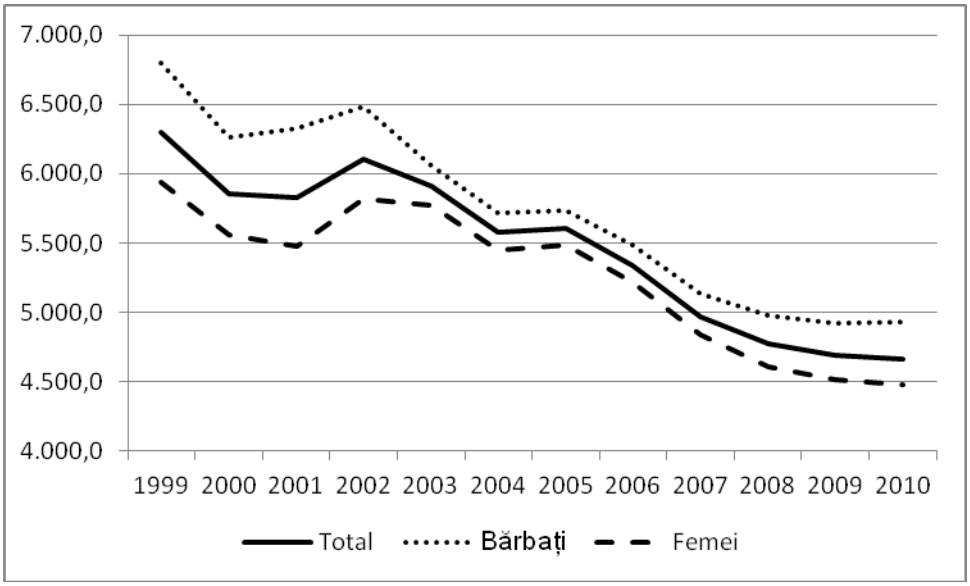
Figura 5.7 Rate standardizate ale deceselor cauzate de boli ale aparatului circulator, în perioada 1999-2010 (decese la 100.000 de persoane)



A. Toate vârstele



B. Persoane sub 65 de ani



C. Persoane de 65 de ani şi peste

Sursa: INS

Graficele sunt extrem de sugestive şi nu necesită multe comentarii. Este limpede că ambii factori menționați au o incidență mult mai mare în cazul bărbaților decât în cel al femeilor. Singurul grafic în care liniile celor două sexe sunt mai apropiate este cel din figura 7C, care prezintă ratele deceselor cauzate de boli cardiovasculare pe sexe la vârstele mai ridicate. Este, de asemenea, clar că mortalitatea cauzată de cancer a rămas aproximativ constantă, poate cu o foarte uşoară creştere, din cauza, mai ales, a categoriei bărbaților de

peste 65 de ani. În schimb, mortalitatea provocată de bolile cardiovasculare s-a redus semnificativ şi la persoanele mai tinere, dar mai vizibil la cele vârstnice, acesta fiind cu siguranţă unul dintre factorii majori care au generat prelungirea duratei medii a vieţii.

Chiar rămânând numai la acest nivel superficial de analiză, se poate trage concluzia că progresele sunt doar la început şi cele mai mari rezerve pentru creşterea în continuare a speranţei de viaţă se găsesc în legătură cu acest tip de boli ce domină nu doar ca proporţie mortalitatea la noi, ci şi ca intensitate. Astfel, în 2010, la noi rata standardizată a deceselor prin boli ale aparatului circulator era de 1.016 decese la 10.000 de locuitori, în timp ce media celor 28 de ţări europene se situa la un nivel de 418, adică de două ori şi jumătate mai redus.

Nupţialitatea şi divorţialitatea

Cele două fenomene care se referă la constituirea şi, respectiv, la desfacerea familiei au cunoscut în anii de după 1989 un parcurs interesant, meritând să ne oprim puţin asupra lor. Din păcate, multe şi detaliate analize nu putem realiza, căci indicatorii folosiţi de instituţiile statistice sunt destul de grosieri. Astfel, pentru intensitatea fenomenelor, se dau, de regulă, ratele brute (căsătorii sau divorţuri la mia de locuitori). Pentru nupţialitate mai avem calculate, cu anumite lipsuri, ratele pe vârste şi rata totală, aceasta din urmă sugerând în ce proporţie indivizii dintr-o generaţie fictivă, de bărbaţi sau femei, generaţie care preia ratele de nupţialitate pe vârste din anul de referinţă, ajung să se căsătorească. Tot pentru nupţialitate regăsim, ca indicatori de calendar, vârsta medie la prima căsătorie sau la toate căsătoriile, valori calculate anual pe sexe.

În ceea ce priveşte ţara noastră, lucrurile sunt şi mai dificil de analizat, deoarece ne găsim într-un moment în care se schimbă metodologiile de înregistrare a datelor, aşa încât e greu de sesizat exact semnificaţia indicatorilor. Astfel, INS prezintă în ultimul anuar statistic datele de populaţie recalculate înapoi până în 2002, ceea ce schimbă valorile indicatorilor bruţi, faţă de cele prezentate în ediţiile anterioare ale anuarului. Probabil că şi ratele de primonupţialitate din bazele de date Eurostat sunt recalculate cu aceste modificări de populaţie. Interpretările datelor de nupţialitate ridică, în aceste condiţii, dificultăţi serioase, deoarece populaţia aflată în afara ţării şi scoasă din efectivul populaţiei naţionale prin aceste ultime calcule este o populaţie tânără, a cărei contribuţie la nupţialitate este semnificativă. Simplu spus, noi nu ştim, dintre persoanele plecate şi neînregistrate în populaţia stabilă, câte se căsătoresc în afara ţării – la autorităţile consulare române sau la autorităţile străine – şi câte vin în ţară să o facă. Cum la căsătorii nu există menţiunea că cei căsătoriţi în străinătate nu sunt contabilizaţi, putem presupune că în rândul celor căsătoriţi se regăsesc şi cei care vin în ţară pentru acest act şi cei care o fac la autorităţile române din străinătate; altfel spus, există o inadvertenţă între modul de determinare a numitorului şi a numărătorului ratei brute de nupţialitate, care face ca, pentru ultimii ani mai ales, ratele să fie supraestimate.

Cu aceste precizări necesare pentru a înţelege caracterul mai puţin cert al unor constatări, să vedem care ar fi manifestarea fenomenelor respective în România şi ce s-a schimbat în anii din urmă. În privinţa *nupţialităţii*, o apreciere generală privind starea

fenomenului la finele regimului trecut este aceea că *ţara noastră avea, în privinţa intensităţii, o nupţialitate relativ ridicată, iar, privind calendarul căsătoriilor, una relativ timpurie*, comparativ, desigur, cu celelalte ţări din spaţiul nostru cultural.

În figura 8 este prezentată evoluţia ratei brute de nupţialitate în România, în perioada 1985-2012, luând ca reper de comparaţie valoarea medie a indicatorului în cele 28 de ţări ce formează astăzi UE. După acest indicator, vedem că la începutul anilor '90 am fost cu circa două puncte deasupra mediei europene, că am parcurs, cu unele oscilaţii (în special vârful din 2007), acelaşi trend descendent ca şi celelalte ţări şi că am rămas mereu deasupra nivelului mediu, cu o reducere substanţială a distanţei în ultimii ani. Mult mai adecvat pentru evoluţia fenomenului este celălalt indicator, rata totală de nupţialitate, pentru care am prezentat, în figura 9, valorile pentru România, din 1990 până în 2011, cum le-am găsit în baza de date a Eurostat. Din păcate, aici nu este calculată o valoare medie europeană, datele lipsind pentru unele ţări, aşa că am ales pentru comparaţie cinci alte state, situate în zone diferite ale continentului. În principiu, regăsim şi pe aceste date concluzia anterioară.

Figura 5.8 Rata brută de nupţialitate în Uniunea Europeană (28 de ţări) şi România, în perioada 1985-2012 (căsătorii la mia de locuitori)

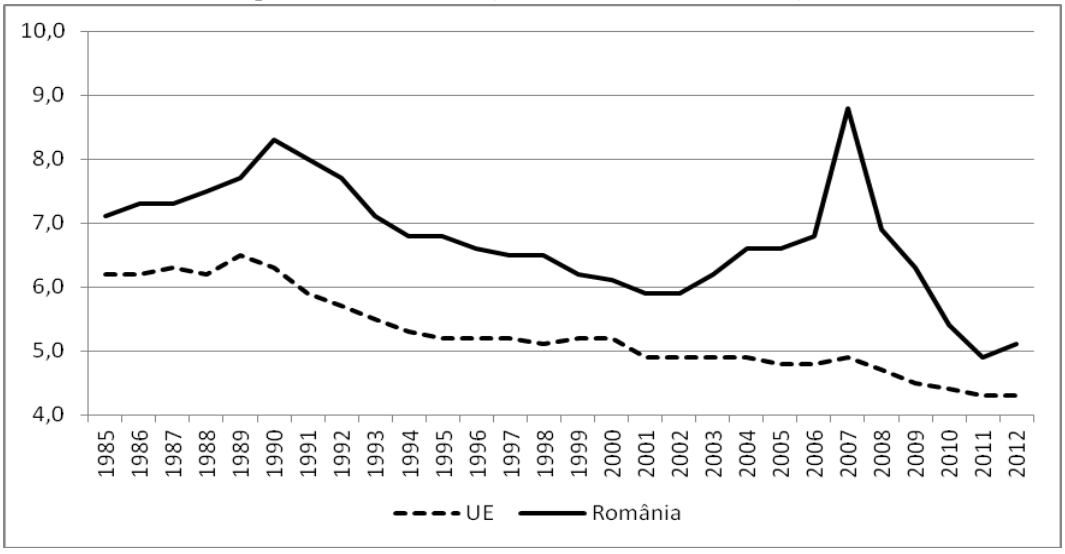
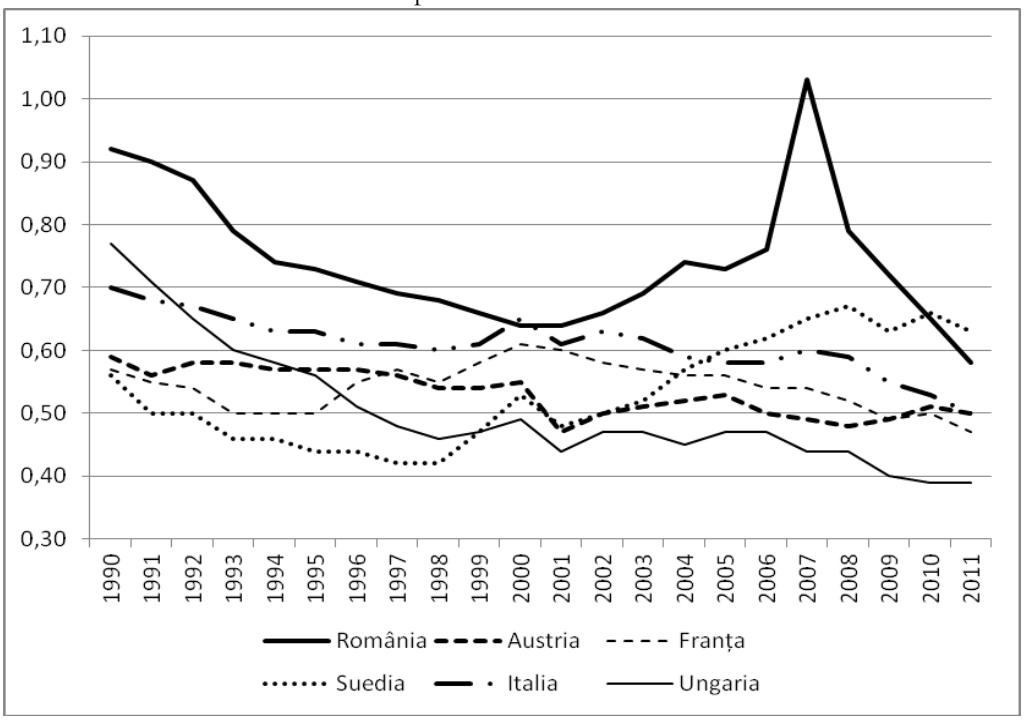


Figura 5.9 Rata totală de primonupţialitate a femeilor din România şi alte cinci ţări europene, în perioada 1990-2011



Sursa: Eurostat

Câteva mici observaţii se cer însă făcute. Mai întâi, vârful de nupţialitate din 2007 este unul real, el fiind efectul Legii 396/2006, prin care s-a acordat la căsătorie un sprijin bănesc în echivalentul a 200 de euro pentru cuplurile în care ambii soţi sunt la prima căsătorie. Această lege a fost abrogată prin Legea 118/2010 a guvernului Boc, cea care a cuprins o serie de măsuri de austeritate bine cunoscute. Ceea ce este mai interesant însă e faptul că efectul Legii 396 asupra nupţialităţii n-a fost vizibil decât în primul an, 2007, după aceea lucrurile revenind la normal. Într-adevăr, dacă privim numărul absolut al căsătoriilor, vedem că el a fost după cum urmează: în 2006 – 146.637, în 2007 – 189.240, în 2008 – 149.439, în 2009 – 134.275. Se vede că în 2008 s-a revenit deja la efectivul din 2006, iar în 2009 se coboară sub acest nivel. O analiză a datelor căsătoriilor din acea perioadă arată că de legea respectivă nu au beneficiat în principal cuplurile de tineri care au fost stimulaţi să intre în relaţie de căsătorie, ci în proporţie mai mare persoane mai în vârstă, aflate probabil de mulţi ani în concubinaj, cu un nivel de trai mai scăzut, pentru care stimulentul a fost suficient de puternic spre a-şi schimba statutul marital. Pe scurt, măsura nu a dus la ridicarea nupţialităţii pe un termen mai lung, ci, de fapt, la intrarea în „legalitate" a unor cupluri aflate în uniune consensuală de mai multă vreme.

În al doilea rând, dacă ne imaginăm că eliminăm vârful de nupţialitate din 2007, vedem că pentru perioada 2003-2009 regăsim totuşi niveluri mai ridicate decât în anii 2001-2002. În bună parte acest fenomen este real, regăsindu-se inclusiv în numărul absolut de

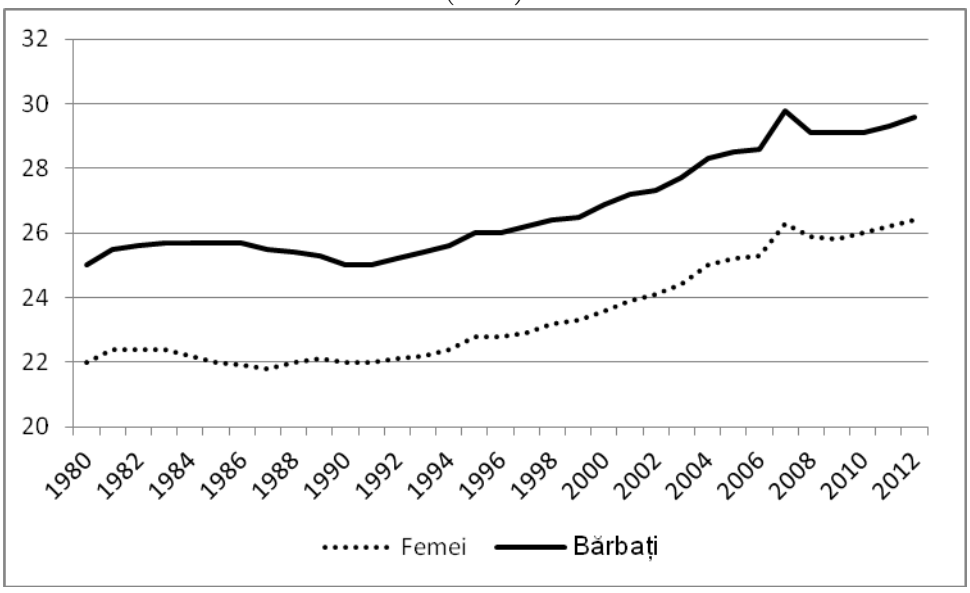
căsătorii, dar în parte el este şi artificial, creşterea datorându-se schimbării populaţiei de referinţă, recalculată, cum spuneam, după datele recensământului din 2011. Astfel, valoarea ratei brute a crescut, prin acest artificiu de calcul, cu până la 0,4 puncte. Anii din urmă, 2010-2013, au prezentat un deficit clar de căsătorii faţă de cei precedenţi, aducându-ne cu nivelul nupţialităţii aproape de media europeană.

În fine, să mai observăm, privind la celelalte ţări, că predicţia aşa-numitei teorii a celei de a doua tranziţii demografice, cum că instituţia căsătoriei se retrage continuu în faţa practicii coabitării sau a altui gen de relaţii de cuplu, nu se adevereşte. Se vede că în ţări precum Italia şi Ungaria, în care intensitatea fenomenului era mai mare la începutul perioadei, scăderea este încă semnificativă. În celelalte, care deja coborâseră mai devreme la un nivel mai redus al nupţialităţii, căderea nu mai este evidentă. Chiar mai mult, în Suedia, după 1998 apare un trend crescător al indicelui de nupţialitate, această ţară ajungând în 2011 la o rată totală superioară celei a României!

Scăderea ratelor de nupţialitate poate avea două cauze. Una, mai profundă, care ţine de reducerea în timp a intensităţii fenomenului, şi alta, mai de suprafaţă, care este legată de schimbările de calendar, în speţă de amânarea căsătoriilor. Deşi nu putem măsura exact efectul fiecărei cauze, se poate totuşi spune că, în cazul României ultimelor decenii, acţionează ambii factori. În fapt, consecinţa primei cauze se poate vedea în mod clar doar în analiza pe generaţii, constatând ce proporţie din membrii unei generaţii ajung să se căsătorească şi câţi rămân celibatari. Aceşti indicatori se determină, de regulă, cu ajutorul datelor de recensământ, observând ponderea celibatarilor la o grupă de vârstă mai înaintată (pentru a putea presupune că de acolo în sus nu se mai realizează multe prime căsătorii), dar nu foarte înaintată (pentru a fi în viaţă suficient de mulţi indivizi din generaţia respectivă). Pentru ilustrare, să calculăm care a fost proporţia celibatarelor în rândul femeilor de 50-54 de ani, la ultimele trei recensăminte: în 1992 – 3,1%, în 2002 – 4,8%, în 2011 – 6,3%. Datele indică, aşa cum se vede, o creştere uşoară a ponderii celibatarelor, confirmarea tendinţei trebuind adusă de înregistrările viitoare, ce vor marca situaţia generaţiilor mai tinere astăzi.

Amânarea căsătoriilor este un proces cert, care se poate foarte bine evidenţia urmărind vârstele medii ale partenerilor la prima căsătorie. Graficul din figura 10 arată o relativă constanţă, în anii 1980, a vârstei medii şi pentru bărbaţi şi pentru femei, urmată chiar de o uşoară coborâre în primii ani după schimbarea regimului, pentru ca apoi trendul despre care vorbim să se manifeste cu multă claritate: *în perioada 1992-2012, vârstele medii la prima căsătorie cresc cu peste patru ani atât la bărbaţi, cât şi la femei, diferenţa între soţi menţinându-se practic constantă*. Încă există un decalaj faţă de multe ţări occidentale, ceea ce sugerează faptul că procesul va continua cu mare probabilitate şi în anii următori. Într-adevăr, în multe ţări din UE vârsta medie a femeilor la prima căsătorie depăşeşte deja 30 de ani, în Spania şi Danemarca fiind de peste 31 de ani. La bărbaţi, vârsta se mişcă între 32-34 de ani, iar în Suedia atinge chiar nivelul de 35,5 ani. Firește că sunt şi câteva ţări unde valorile sunt apropiate de cele din România, mai cu seamă dacă e vorba despre sexul masculin; la femei avem, în mod clar, cea mai scăzută vârstă la căsătorie, cu aproape un an mai mică decât în Bulgaria.

Figura 5.10 Evoluţia vârstei medii la prima căsătorie, pe sexe, în România, între 1980-2012 (în ani)



Sursa: INS

O analiză specială ar merita în acest context *problema coabitării*. Convieţuirea cuplurilor fără căsătorie este un fenomen răspândit în ultima jumătate de veac în ţările occidentale, fiind şi acesta, ca şi înmulţirea naşterilor extramaritale, un simptom al trecerii în era postmodernă. Elementul interesant este însă acela că nu epoca postmodernă a inventat coabitarea, fenomenul, sub denumirea tradiţională de concubinaj, existând de când lumea, el fiind doar marginalizat în societatea burgheză modernă, unde familia legală era considerată singura formă convenabilă de convieţuire în cuplu şi, mai ales, unde era recomandat să apară copiii. Aceeaşi atitudine de sprijinire a formelor legale de căsătorie o regăsim şi în timpul regimurilor socialiste, inclusiv la noi în ţară. După căderea acestor regimuri, puterea multor norme a slăbit vizibil şi, în aceste condiţii, mai ales că nici dinspre Vest nu veneau semnale care să conducă la întărirea instituţiei familiale, s-a întâmplat ca practica uniunilor consensuale să se lărgească sistematic pe măsura trecerii timpului. Ceea ce este însă important de subliniat e faptul că aici, la noi, avem, în acest moment, un amestec al celor două tipuri de comportamente: cel premodern, caracteristic păturilor sociale care nu au ajuns încă să interiorizeze normele statului modern, şi cel postmodern, caracteristic acelor straturi sociale care contribuie la inovarea instituţiilor sociale, la depăşirea vechilor practici şi obiceiuri.

Din păcate, date fiabile şi detaliate despre fenomenul coabitării în societatea românească lipsesc, aşa încât ideea de mai sus nu poate fi foarte clar dezvoltată şi precizată în mod cantitativ. Doar cu ocazia ultimelor două recensăminte, cele din 2002 şi 2011, au fost înregistrate astfel de comportamente, în perioadele intercensitare neavând informaţii de acest gen. În 2002 au fost înregistrate 414.061 cupluri coabitante, iar zece ani mai târziu se vor regăsi ceva mai puţine: 372.767, fără ca, din cauza calităţii datelor ultimului recensământ, să putem afirma totuşi că fenomenul s-a redus sau a rămas la acelaşi nivel. Am efectuat cu altă

ocazie o analiză[7] a datelor din 2002, pe baza eşantionului de 10% din cazurile recenzate, disponibil la Minnesota Population Center. Concluzia majoră la care am ajuns a fost aceea „că majoritatea cuplurilor coabitante sunt constituite din persoane cu nivel de educaţie inferior, din zonele rurale sărace, deci cu un mod de viaţă mai degrabă premodern, şi că doar o categorie redusă este formată din persoane care aderă la sistemele de valori postmoderne".[8] Pentru datele ultimului recensământ nu am avut încă posibilitatea unei astfel de analize. Probabil că lucrurile au evoluat şi că ponderea ultimei categorii menţionate a mai crescut. Cine cunoaşte însă societatea românească, mai ales mediile sărace, rurale, dar şi urbane, ştie că încă suntem departe de ceea ce reprezintă modelul de coabitare din societăţile din ţările nordice, de exemplu.

Asupra fenomenului de *divorţialitate* voi spune doar două cuvinte, întrucât informaţiile legate de acest fenomen sunt şi mai puţine. Prima constatare ce merită făcută este aceea că *divorţialitatea în România este la un nivel coborât în Uniunea Europeană*, fiind apropiaţi de ţări precum Bulgaria sau Polonia şi cu ceva deasupra nivelului din Irlanda, Italia, Grecia sau Slovenia. Rata brută se mişcă la noi între 1,4-1,7 căsătorii desfăcute la 1.000 de locuitori, în vreme ce cele mai multe ţări din UE au valori peste 2‰ şi două, Letonia şi Lituania, chiar peste 3‰. Un alt lucru demn de remarcat este acela că *schimbarea regimului în 1989 nu a adus nimic nou în intensitatea fenomenului*, aşa cum ar fi fost de aşteptat, dată fiind înlăturarea tuturor obstacolelor ridicate de fostul regim. Într-adevăr, după stingerea efectului măsurilor radicale din anul 1966, adică începând de la mijlocul anilor '70 şi până în prezent, nici ratele brute de divorţialitate, nici cifrele absolute nu manifestă vreo tendinţă de creştere. Aceste din urmă valori oscilează aproximativ între 30-35 de mii de cazuri anual. Interesant de evidenţiat că ultima cifră raportată de INS, pe anul 2013, cade sub limita de jos a intervalului menţionat, 27.098 de divorţuri, nivel la care n-a mai fost din 1977!

După cum se vede în figura 11, şi în alte ţări aflate sub regim comunist lucrurile s-au petrecut asemănător ca la noi, în sensul că schimbarea de regim nu s-a soldat cu o creştere a divorţialităţii. Dintre ţările reprezentate, Cehia şi Ungaria au păstrat mereu un nivel superior celui al României, iar faţă de Polonia şi Bulgaria am avut apropieri şi îndepărtări, dar rămânând mereu la un nivel inferior celorlalte două state.[9]

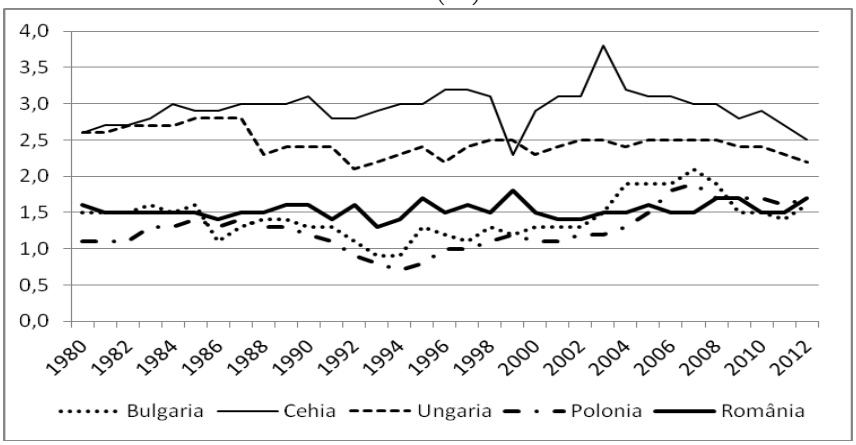
---

[7] Traian Rotariu et al., "Căsătoria şi reproducerea populaţiei," în *Inerţie şi schimbare: dimensiuni sociale ale tranziţiei în România*, Traian Rotariu şi Vergil Voineagu (coord.) (Iaşi: Polirom, 2012), pp. 125-159.

[8] Ibid., p. 129.

[9] N-am prezentat aici valorile ţărilor baltice şi ale celor din fosta Iugoslavie, întrucât apartenenţa lor la alte state le-a marcat situaţia divorţialităţii. Astfel, de pildă, ţările baltice au moştenit de la fosta Uniune Sovietică un nivel foarte ridicat de divorţialitate, care abia în ultimii ani începe să se apropie de cel al ţărilor vest-europene.

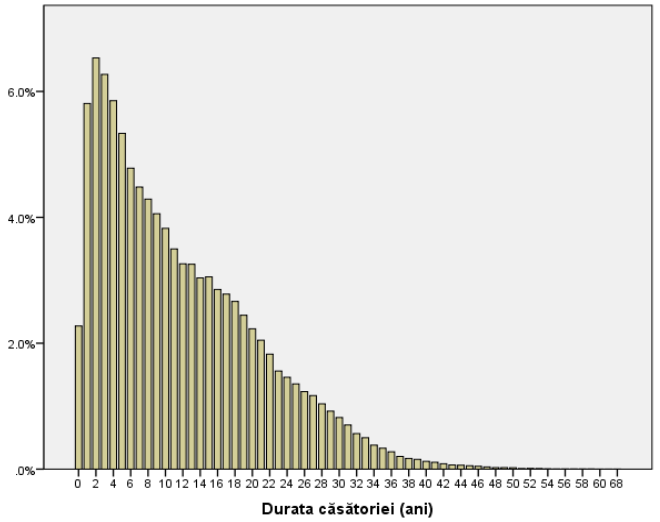
Figura 5.11 Evoluția ratei brute de divorțialitate în câteva țări foste socialiste, între 1980 și 2012 (‰)



Sursa: Eurostat

O analiză a divorţurilor din anii 2006-2010 ne arată că durata medie a unei căsătorii desfăcute prin divorţ este de 12,7 ani. Distribuţia evenimentelor după durata căsătoriei este însă, aşa cum se vede în figura 12, una foarte asimetrică, observându-se imediat că nu este vorba despre vreo concentrare a cazurilor în apropierea mediei. Dimpotrivă, cazurile cele mai frecvente de divorţ se realizează în anii imediat încheierii căsătoriei, cele mai multe fiind în al treilea an de căsătorie, pentru ca apoi frecvenţele să descrească treptat odată cu durata mariajului. Durata mare a mediei este dată de faptul că se menţin cu o frecvenţă destul de semnificativă divorţurile şi după un număr mare de ani de căsătorie.

Figura 5.12 Distribuţia divorţurilor din anii 2006-2010, după durata căsătoriei (în procente)



Sursa: INS

Schimbări în structura pe vârste. Îmbătrânirea populaţiei

Îmbătrânirea demografică este un proces caracteristic populaţiilor din perioada contemporană, căpătând un caracter universal, adică regăsindu-se în orice societate care a păşit în mod clar şi fără reîntoarcere pe calea tranziţiei demografice. Simplu spus, îmbătrânirea populaţiei înseamnă manifestarea unei tendinţe de creştere le la an la an a vârstei medii sau mediane a locuitorilor unui teritoriu sau, exprimat într-o formă mai simplă şi mai uşor de măsurat, *sporirea ponderii populaţiei vârstnice în cadrul populaţiei totale*. Pragul prin care se delimitează populaţia vârstnică este evident unul convenţional, valoarea cel mai des folosită azi fiind cea de 65 de ani. Pentru a se evidenţia desfăşurarea procesului, se obişnuieşte a se calcula anual ponderea procentuală a grupelor mari de vârstă din populaţie: tinerii, 0-14 ani; adulţii, 15-64 ani; şi vârstnicii, 65 de ani şi peste. Valoarea folosită pentru delimitarea primelor două categorii este uneori urcată la 20 de ani, iar pentru marcarea vârstei a treia s-a folosit până de curând limita de 60 de ani.

În limba română – ca şi în alte limbi, de altfel –, termenul de îmbătrânire poate trimite la un înţeles din limbajul comun ce nu este deloc potrivit în demografie, ba, mai mult, este generator de foarte mari confuzii. Mai întâi, în demografie folosim acest termen doar în sensul de „*înaintare în vârstă*", fără a face trimitere la starea de „bătrâneţe"; astfel, o populaţie îmbătrâneşte şi când vârsta medie a ei creşte de la 35 la 36 de ani! În al doilea rând, folosirea termenului de îmbătrânire chiar şi numai în sensul menţionat face o trimitere la sau sugerează o analogie cu un organism viu a cărui îmbătrânire, chiar dacă e doar o trecere de la 35 la 36 de ani, înseamnă o apropiere de capătul vieţii, punct la care se ajunge în mod ineluctabil. Or, în cazul populaţiilor, nici nu este vorba despre aşa ceva, procesul neavând, în mod obligatoriu, un astfel de deznodământ. Aceste precizări vin să sublinieze de la început faptul că este excesivă judecarea procesului de îmbătrânire demografică exclusiv în termeni negativi (ca un rău social). Firesţe, îmbătrânirea aceasta poate avea consecinţe negative, dar asta numai în raport cu anumite criterii adoptate şi nu la modul absolut.

Spunem că procesul este unul universal în perioada contemporană, întrucât practic toate populaţiile lumii au intrat în ceea ce se numeşte procesul de *tranziţie demografică*, ce constă în reducerea mortalităţii şi apoi a fertilităţii, în raport cu nivelurile foarte ridicate din perioada vechiului regim demografic. Or, se poate demonstra aproape matematic faptul că această tranziţie este însoţită, începând de la un moment dat, prin creşterea mediei de vârstă a oamenilor şi prin sporirea proporţiei celor care depăşesc un anume prag de vârstă mai ridicat. Chiar dacă semnificaţia conceptului de îmbătrânire demografică este una simplă, mecanismele demografice prin care se realizează procesul sunt unele destul de complicate şi nu este locul să le descriem aici. Ceea ce trebuie neapărat înţeles este faptul că procesul despre care vorbim nu este susţinut, în primul rând, de prelungirea bătrâneţii, adică de creşterea speranţei de viaţă la vârstele înaintate. Acest aspect devine vizibil doar într-o fază mai târzie a evoluţiei şi nu are efecte foarte mari asupra ritmului îmbătrânirii demografice. Impactul imediat este cel al scăderii fertilităţii şi apoi, într-o a doua fază, al reducerii mortalităţii la vârstele tinere, astfel încât procente tot mai mari din fiecare generaţie ajung să depăşească pragul ce defineşte grupa vârstnică.

Şi ţara noastră a intrat pe acest făgaş încă din perioada interbelică, parcursul continuând, în ciuda măsurilor neobişnuite de stimulare a fertilităţii sau a stagnării speranţei de viaţă, aspecte care au încetinit evoluţia, sau chiar oprit-o pentru un interval de timp foarte scurt, dar n-au putut s-o răstoarne. Astfel, dacă populaţia de 65 de ani şi peste reprezenta în 1930 sub 5% din total, ponderea ei va fi de 8,5% în 1970, de 10,3% în 1980, tot de 10,3% în 1990, de 13,2% în 2000 şi de 16,3% în 2013! În baza de date Eurostat, de unde am preluat cifrele de mai sus începând cu 1970, am găsit şi valorile vârstei mediane. Acestea au evoluat astfel: 1970 – 30,9 ani; 1980 – 30,5 ani; 1990 – 32,8 ani; 2000 – 34,4 ani şi 2013 – 40,5 ani.

Cifrele acestea ilustrează existenţa unei faze de stagnare, îndeosebi după *boom*-ul natalităţii din anii de după 1966, dar ele ne arată şi „vigoarea" cu care s-a reluat procesul în perioada care ne interesează în mod special aici. Pentru a percepe mai clar ce s-a întâmplat din 1990 încoace, oferim datele mai detaliate din tabelul 2. Mai detaliate, în sensul că, pe de o parte, prezentăm şi cifrele absolute, nu doar pe cele relative, căci şi acest aspect are importanţa sa, şi, pe de alta, am divizat categoriile de adulţi şi de vârstnici în subcategorii. La adulţi am constituit trei astfel de diviziuni: „adulţii foarte tineri", între 15 şi 25 de ani, grupă de vârstă în care se încadrează în bună măsură populaţia aflată la studii, „adulţi tineri", între 25 şi 45 de ani, şi „adulţi vârstnici", de la 45 la 65 de ani. Pentru persoanele care au trecut pragul celor 65 de ani, am considerat că e important să distingem „vârstnicii tineri", între 65 şi 80 de ani, „vârstnicii vârstnici", de la 80 de ani în sus, aceste din urmă două clase mai fiind cunoscute şi sub eticheta de „vârsta a treia" şi „vârsta a patra". Firește că pragul de delimitare a acestor subcategorii este şi el unul convenţional, linia de demarcaţie între vârsta a treia şi a patra putând fi deplasată în jos, la 75 de ani, sau în sus, la 85 de ani. Oricum, este important de făcut această distincţie între cele două categorii de vârstnici, dat fiind că este vorba în mod clar despre persoane cu resurse, probleme şi nevoi diferite.

Dar înainte de a vorbi despre problemele vârstnicilor, să observăm evoluţia structurii pe vârste astfel evidenţiată. Ceea ce impresionează în primul rând este scăderea drastică a numărului şi ponderii copiilor în populaţia stabilă a ţării. Grupa de vârstă de sub 15 ani conţinea, la începutului anului 2013, cu circa 2,2 milioane de copii mai puţini decât la începutul perioadei, ajungând să reprezinte doar 15,7% din populaţia totală, faţă de 23,7%. *Este vorba deci despre o scădere, în decurs de 23 de ani, cu 43% a efectivului şi cu circa o treime a ponderii copiilor sub 15 ani!* Cauza demografică fundamentală a acestei situaţii o reprezintă în mod evident scăderea rapidă a fertilităţii şi menţinerea nivelului scăzut după anul 1998, de când se cumulează contingentele ce formează grupa de vârstă respectivă.

Linia a doua a tabelului prezintă şi ea un trend descendent atât al valorilor absolute, care scad până în 2013 cu 38%, cât şi al celor relative, care se reduc cu peste un sfert. Aici scăderea este mai marcantă doar după anul 2000, când migraţia mai intensă şi apoi intrarea în grupa respectivă de vârstă a născuţilor de după momentul schimbării regimului diminuează efectivele acesteia.

Liniile a doua şi a treia conţin efectivele cele mai stabile. Populaţia adultă tânără în vârstă postşcolară (25-44 de ani) variază cu efectivul între 6-6,5 milioane, cu uşoară tendinţă de scădere spre final; cealaltă populaţie adultă, din subgrupa mai vârstnică, variază şi mai puţin: 5,1-5,2 milioane. Firește, în anii următori prima dintre aceste două categorii va începe să fie afectată de efectivele mai mici ale cohortelor născute după 1989. Pe ansamblu, grupa

adulţilor, 15-64 de ani, nu doar că nu oscilează mult, dar *ea atinge în perioada analizată cea mai mare pondere cunoscută*; o pondere pe care cu certitudine n-a mai avut-o niciodată şi pe care este practic imposibil s-o mai atingă în următorul secol, cel puţin.

Tabel 5.2. Evoluţia structurii pe vârste a populaţiei României, între 1990 şi 2013 (populaţia stabilă la 1 ianuarie)

	1990	1995	2000	2005	2010	2013
total	23.211.395	22.712.394	22.455.485	21.382.354	20.294.683	20.020.074
0-14 ani	5.508.479	4.730.569	4.159.567	3.377.751	3.093.009	3.139.609
15-24 ani	3.802.972	3.790.536	3.648.182	3.170.341	2.631.603	2.365.026
25-44 ani	6.259.558	6.419.633	6.512.847	6.288.082	6.055.836	6.023.295
45-64 ani	5.256.951	5.083.492	5.173.478	5.323.542	5.247.567	5.233.946
65-79 ani	1.982.489	2.207.495	2.569.664	2.694.841	2.581.665	2.494.914
80 ani şi +	400.946	480.669	391.747	527.797	685.003	763.284
			%			
total	100	100	100	100	100	100
0-14 ani	*23,7*	*20,8*	*18,5*	*15,8*	*15,2*	*15,7*
15-24 ani	16,4	16,7	16,3	14,8	13,0	11,8
25-44 ani	27,0	28,3	29,0	29,4	29,8	30,1
45-64	22,7	22,4	23,0	24,9	25,9	26,1
total adulţi	*66,1*	*67,4*	*68,3*	*69,1*	*68,7*	*68,0*
65-79	8,5	9,7	11,4	12,6	12,7	12,5
80+	1,7	2,1	1,7	2,5	3,4	3,8
total vârstnici	*10,2*	*11,8*	*13,1*	*15,1*	*16,1*	*16,3*

Sursa: INS

Vârstnicii au crescut, aşa cum am văzut, semnificativ ca pondere, dar impresionează şi creşterea lor numerică. Iată, de pildă, octogenarii[10] au depăşit trei sferturi de milion şi numărul lor se va înmulţi rapid în viitor. Situaţia acestora este una interesantă. Mai întâi, că cea mai mare parte (64,5% la ultimul recensământ) a octogenarilor sunt femei. Apoi, doar o treime din octogenari mai trăiesc în cuplu, iar această situaţie este cu totul dezechilibrată pe sexe (din cauza diferenţei de vârstă între soţi şi a supramortalităţii masculine): *60% din bărbaţi trăiesc în cuplu şi doar 17% din femei*. Am încercat să aflu tot din datele recensământului câţi dintre vârstnici trăiesc efectiv singuri, adică fără alte persoane în gospodărie. Din păcate, ultima grupă de vârstă utilizată în tabelul de unde s-ar putea extrage această informaţie este de 75 de ani şi peste şi nu 80, cât am folosit aici. Oricum, este bine de reţinut că un număr de 862.356 de persoane de 65 de ani şi peste trăiau singure, reprezentând mai bine de un sfert din persoanele de vârstă respectivă; dintre acestea, 76,9% sunt femei. La grupa de 75 de ani şi

[10] În sensul de persoane care au trecut de 80 de ani.

peste, efectivul celor care trăiesc singuri este de 487.534 şi reprezintă o treime din total; dintre cei de peste 75 de ani care trăiesc singuri, 77,6% sunt femei.

Recent, Institutul Naţional de Statistică a realizat, cum spuneam, o estimare a efectivului şi a structurii populaţiei României cu reşedinţa obişnuită în străinătate, emigranţii, cifre care, adăugate la cele ce caracterizează populaţia stabilă, schimbă puţin din constatările de mai sus. Astfel, pentru anul 2012 s-a estimat numărul emigranţilor la 2,34 milioane, din care 1,23 milioane bărbaţi şi 1,11 milioane femei. Structura pe vârste a acestui lot este evident una total diferită de cea a populaţiei rezidente, predominând net populaţia adultă. Însumând cele două populaţii, ajungem la 22,44 milioane de români (aproximativ populaţia legală), în rândul cărora cei peste 65 de ani reprezintă doar 14,5%, iar populaţia adultă urcă la 70,4%, restul de 15,1% fiind copiii sub 15 ani.

Consecinţele sociale ale îmbătrânirii demografice au fost şi sunt încă amplu analizate. Cu siguranţă că în textul de faţă nu pot dezvolta acest subiect, pe care l-am tratat pe larg în altă parte[11], fără a avea acum de schimbat ceva din cele scrise. Ceea ce doresc totuşi să fac aici este să subliniez câteva chestiuni de principiu. În primul rând, aşa cum am sugerat mai sus, trebuie respinsă *de plano* viziunea apocaliptică pe care o dezvoltă adesea cei care identifică societatea cu organismele vii şi confundă îmbătrânirea populaţiei cu îmbătrânirea organismului, sugerând deci apropierea sfârşitului unei civilizaţii sau chiar al omenirii, în general.

În al doilea rând, trebuie înţeles că nu există o structură pe vârste ideală, un reper faţă de care să putem judeca o situaţie dată. Prin urmare, nu putem spune că procesul despre care vorbim aici este unul esenţialmente negativ, conducând la o îndepărtare de situaţia perfectă, întrucât nu avem o situaţie perfectă. Fiecare epocă istorică are specificul său, inclusiv pe plan demografic, şi este absolut uimitor să vezi cum oameni, cu merite recunoscute în planul tehnic al demografiei, nu înţeleg că societatea actuală nu mai poate avea structura demografică nici măcar a celei de acum o jumătate secol, darămite a celei de acum un secol sau două.

În al treilea rând, îmbătrânirea demografică nu poate fi blamată la modul general, pentru simplul motiv că ea este consecinţa mai mult sau mai puţin directă a unui proces care este printre puţinele aspecte ale vieţii noastre despre care putem să spunem că există o cvasiunanimitate de opinii în valorizarea lui pozitivă: prezervarea şi prelungirea vieţii omului. Într-adevăr, reducerea mortalităţii, în speţă a celei infantile, a fost cea care a generat reducerea fertilităţii şi, de aici, a rezultat îngustarea piramidei vârstelor la baza ei. Tot reducerea mortalităţii a fost aceea care a făcut ca generaţiile succesive să ajungă să alimenteze cu tot mai mulţi indivizi grupa superioară de vârstă, iar, în final, să ajungă la a prelungi şi viaţa vârstnicilor, ceea ce conduce actualmente, în populaţiile cele mai avansate, la îngroşarea vârfului piramidei.

Consecinţa care rezultă de aici este una imediată. Pentru problemele sociale care se resimt la modul concret ca fiind generate de structura pe vârste a unei populaţii, la un moment dat sau într-un viitor apropiat, trebuie căutate, în primul rând, soluţii sociale şi abia în ultimă instanţă unele demografice. Şi asta, pentru că, după cum se înţelege, s-ar putea să nu

[11] Traian Rotariu, *Demografie şi sociologia populaţiei. Structuri şi procese demografice* (Iaşi: Polirom, 2009), ——, *Studii demografice* (Iaşi: Polirom, 2010).

existe soluţii demografice (să nu se poată imagina mecanisme care să modifice structura pe vârste ori să nu existe consens social pentru punerea în practică a unor măsuri care să genereze astfel de schimbări) sau, chiar dacă există, acestea să-şi producă efectele peste mulţi ani, ştiut fiind că există o mare inerţie în desfăşurarea proceselor demografice.

Fie că ne referim la sistemul de pensii, fie la cel al asigurărilor de sănătate (cele mai des invocate domenii unde s-ar resimţi cu efecte negative îmbătrânirea demografică), acestea trebuie să se adapteze situaţiei demografice actuale, dar şi a celei viitoare, profitându-se de faptul că, *pe termen scurt*, demografia este, între ştiinţele sociale, cea mai aptă să ofere prognoze fiabile. Ambele aceste mecanisme de protecţie socială au fost imaginate în alte condiţii demografice şi întârzierea cu care s-a ajuns la concluzia că ele se cer modificate este cea care a creat în prezent o eventuală situaţie de criză sau măcar de neliniște. Chestiunea se reduce acum la a găsi soluţii social-economice rapide şi care să fie capabile să facă faţă şi situaţiilor viitoare, situaţii care se pot uşor imagina, mai ales pentru sistemul de pensii, deoarece pensionarii de acum într-o jumătate de secol sunt deja născuţi şi pot fi estimaţi ca număr şi structură în anii ce vin.

Politici de populaţie

Politici sociale având ca scop modificarea volumului populaţiei sau a structurilor acesteia pot fi imaginate faţă de oricare dintre fenomenele demografice principale (fertilitatea, mortalitatea, migraţia) sau secundare (nupţialitatea şi divorţialitatea). Totuşi, de cele mai multe ori, efectele demografice sunt rezultatul unor politici sociale având alte scopuri decât cele de a schimba numărul şi structura populaţiei şi, de asemenea, uneori, sub masca unor politici sociale cu alte obiective, se ascund măsuri ce ţintesc de fapt asemenea transformări ale populaţiei. Din aceste motive este, în general, foarte greu să identificăm în mod exact, în acţiunile sociale, măsuri cu obiectiv strict demografic, adică să vorbim propriu-zis despre politici demografice[12].

Astfel, dacă ne referim la nupţialitate şi divorţialitate, aceste fenomene nu doar că influenţează în zilele noastre tot mai puţin creşterea demografică (din cauza faptului că fertilitatea femeilor se delimitează tot mai mult de căsătoria acestora), dar şi măsurile de intervenţie aici cu greu pot fi văzute altfel decât ca măsuri de susţinere, protecţie, întărire etc. a familiei. Din acest motiv, consider că, în contextul social şi cultural european actual, cele două fenomene pot fi practic ignorate atunci când vorbim despre politici cu scop pur demografic.

În privinţa mortalităţii lucrurile stau, într-un sens, aproape la fel. În alt sens, ele sunt însă foarte diferite. Sunt la fel, deoarece politicile de sănătate, al căror efect direct şi important este reducerea mortalităţii, sunt întemeiate pe un fundament etic şi nu pe unul demografic. Aşa cum societatea consideră că e „bine" să sprijine familia, tot aşa – şi având o întemeiere morală mai solidă şi o adeziune populară mai largă – se consideră că este necesar ca societatea să sprijine lupta omului cu maladiile, să-l ajute să prevină şi să depăşească

[12] Consider că obiectivele şi numai obiectivele sunt elementele prin care se poate defini caracterul unei politici, căci, de pildă, consecinţele acesteia pot fi adesea unele neurmărite, colaterale şi deci fără legătură cu esenţa lor.

episoadele critice de sănătate şi să-i prelungească viaţa. Diferenţa este aici că aceste politici de sănătate au ca rezultat neurmărit schimbări semnificative în volumul şi structura demografică. Şi totuşi, ţinând seama de primul aspect, adică acceptând că sensul unei politici este dat de obiectivul ei şi nu de efectele secundare, nici în cazul mortalităţii nu cred că se poate propriu-zis vorbi despre politici demografice.

Migraţia externă este deja un fenomen asupra căruia am putea să ne oprim cu mai multă îndreptăţire, considerându-l ca o posibilă componentă a politicilor de populaţie. Însă este evident că şi aici, atunci când se adoptă politici de stimulare/frânare a uneia sau alteia dintre cele două forme (emigraţia sau imigraţia), lucrurile sunt cel mai adesea amestecate. În foarte rare cazuri, se preconizează atingerea unor obiective demografice explicite. Cel mai adesea, scopul demografic, dacă nu este complet negat, este parţial ascuns sub cuvertura obiectivelor economice, în speţă cele legate de structura forţei de muncă (deficitară sau excedentară). Totuşi, în ultima vreme, dat fiind declinul demografic al multor ţări, se vorbeşte tot mai des despre politici care să stimuleze imigraţia în scopul de a opri sau a frâna acest declin. S-a inventat chiar şi un concept în acest sens, anume cel de „migraţie de înlocuire" (*replacement migration*), spre a imagina ce anume fluxuri de imigraţie ar fi necesare pentru a opri căderea demografică. De cele mai multe ori, migraţia de înlocuire e folosită mai mult în elaborări teoretice, fiind vorba despre calcule ce sunt menite să arate ce alte efecte are un asemenea proces (îndeosebi în privinţa structurilor rasiale, etnice, lingvistice, religioase etc.). Or, tocmai acest gen de calcule arată cât de greu este pentru un guvern să vină şi să propună la modul deschis atingerea unor obiective demografice prin intermediul migraţiei. Rămâne deci să acceptăm că migraţia este un fenomen demografic fundamental, faţă de care se pot elabora politici explicite, dar că, în realitate, obiectivele de această natură sunt mai rar explicitate, chiar şi atunci când ele există în mintea celor ce stabilesc reguli pentru controlul migraţiei.

Singurul fenomen faţă de care putem spune că politicile sociale au un explicit caracter demografic, în sensul definit mai sus, este fertilitatea. Naşterile reprezintă elementul-cheie care influenţează dinamica şi structurile populaţiei şi, de când există o reflexie demografică sistematică, mereu s-a subliniat posibilitatea şi necesitatea intervenţiei sociale asupra lor, fie pentru a reduce ritmul creşterii populaţiei, fie pentru a-l stimula. Firește că mereu au fost aici dispute, nu doar asupra mijloacelor de intervenţie, ci şi – şi mai ales – asupra dreptului societăţii/statului de a interveni într-o chestiune considerată privată (descendenţa indivizilor, a cuplurilor). Se înţelege că şi în cazul de faţă măsurile de politici cu caracter pur demografic se împletesc cu măsuri de politici sociale mai generale, fiind uneori nevoie de analize aprofundate pentru a evidenţia scopuri demografice ascunse. Totuşi, fertilitatea rămâne practic singurul fenomen demografic ce poate fi considerat un obiectiv direct şi nedisimulat al unor politici sociale.

Problema care se pune faţă de politicile privind influenţarea fertilităţii este aceea a eficienţei acestora. Este acesta un caz exemplar în care putem vedea cât de dificilă este stabilirea unor relaţii de cauzalitate între fenomenele sociale şi cât de mult ne lipseşte posibilitatea experimentării, de care beneficiază cercetătorii din ştiinţele naturii. Complexitatea relaţiilor între măsurile pentru influenţarea fertilităţii şi situaţia efectivă a fenomenului, diversitatea instrumentelor folosite în diferite ţări europene (ca să mă refer numai la zona aceasta), multitudinea conjuncturilor social-istorice în care se află diferitele ţări,

precum şi amestecul de obiective sociale şi demografice, de care pomeneam, fac foarte dificilă o analiză comparativă a situaţiei recente din ţările din jurul nostru. Un astfel de obiectiv, ce ar consta în corelarea nivelului de fertilitate cu diferiţi alţi factori, inclusiv cei de politică demografică, ar merita un studiu aparte foarte amănunţit şi, de aceea, nu pot intra în detalii fără riscul de a interpreta greşit anumite relaţii.

Numai pentru a ilustra cât de greu este să înţelegem exact lucrurile, să amintim că, în anii din urmă, avem în Europa o fertilitate aproximativ egală, de nivel mai ridicat (aproximativ de 2 copii/femeie), în două ţări care au un trecut, dar şi un prezent caracterizate de opţiuni total opuse în domeniul politicilor de populaţie: Anglia liberală, nonintervenţionistă, în care valorile şi deciziile indivizilor sunt pe primul plan, şi Franţa, stat puternic centralizat şi intervenţionist, care de vreun secol şi jumătate este dominat de o ideologie populaţionistă, materializată în măsuri constante pentru sprijinirea natalităţii şi politici sociale ajustate acestui scop. Sau, la polul opus, cu fertilitatea cea mai joasă, găsim în Europa societăţi atât de diferite precum cele catolice şi ortodoxe mediteraneene (Spania, Italia, Grecia) şi cele central şi est-europene, aflate de o parte sau alta a fostei Cortine de Fier: Germania, Austria, Ungaria, România, Bulgaria etc.

În ceea ce priveşte ţara noastră, este greu de spus dacă, după căderea regimului comunist, au existat măcar preocupări demografice serioase din partea guvernanţilor, ca să nu mai vorbim despre politici de populaţie consecvente. Este adevărat că diferite guverne au înfiinţat comisii consultative pe problemele populaţiei, dar activitatea acestora a fost sporadică şi fără să se materializeze în vreun plan de măsuri în domeniu. De asemenea, pe lângă Preşedinţie, a funcţionat o comisie destinată riscurilor şi inechităţilor sociale, care a produs şi un raport publicat[13], comisie care a avut şi o componentă demografică. În raportul menţionat, această componentă şi-a găsit un loc destul de modest şi oricum nu cuprinde şi chestiuni legate de politicile demografice. S-a considerat necesar – la sugestia demografilor prezenţi în comisie, între care şi subsemnatul – să se realizeze un studiu complementar dedicat exclusiv chestiunilor privind populaţia, dar, din păcate, apariţia primelor semene ale crizei economice a curmat brusc interesul pentru asemenea chestiuni, făcând ca activităţile comisiei să se încheie, fără a mai continua acel proiect cu conţinut demografic.

Se poate, desigur, încerca să se explice această atitudine de neimplicare a autorităţilor în domeniul populaţiei şi a fenomenelor legate de aceasta. Este foarte probabil adevărat, aşa cum s- afirmat în mai multe ocazii, că în România postdecembristă ar fi fost imposibil să se imagineze, de pildă, măsuri în scopul reglării creşterii populaţiei, după traumele suferite de cei care au trecut peste anii de comunism, trăind îndeosebi măsurile inumane impuse de Ceauşescu începând cu 1966. În paranteză fie spus, un argument similar pentru neintervenţia guvernamentală în domeniu este invocat şi pentru Germania, şi această ţară trăind cu peste trei decenii înaintea noastră sub incidenţa unor măsuri populaţioniste ale unui alt regim totalitar. În al doilea rând, un argument destul de pertinent este acela că punerea în aplicare a unor măsuri de politică demografică, aşa cum ar fi cele de sprijinire a natalităţii, costă foarte mult şi efectul lor poate să nu fie de lungă durată. Or, după euforia anului 1990, când s-a încercat repararea mai multor situaţii considerate nedrepte, guvernele ce au urmat au fost

[13] Marian Preda (coord.). *Riscuri şi inechităţi sociale în România* (Iaşi: Polirom, 2009).

mereu în criză de resurse pentru programele de politici sociale, iar obiectivele demografice nu au fost niciodată considerate unele presante.

Simptomatică pentru felul în care sunt privite problemele populației de factorii politici este atitudinea autorităților față de migrația externă, atitudine ce nu pare să fi suferit vreo modificare odată cu schimbarea guvernelor. Lăsând la o parte discuțiile provocate de componența listelor electorale, în momentele din apropierea alegerilor, discuții care în majoritatea cazurilor sunt unele sterile, fiind provocate de confuzia voită sau nonvoită, între populația legală și cea rezidentă, singurele preocupări serioase legate de emigrația românească sunt cele cu caracter economic, în speță monetar, și anume cu referire la câți bani intră în țară sub forma remitențelor datorate acestor emigranți. N-am văzut un studiu serios comandat de autoritățile române pentru a studia situația emigrației românești (stabilirea numărului, a structurilor demografice, profesionale, educaționale, etnice etc. ale celor plecați, dar și evaluarea duratei de când sunt plecați, a ponderii celor care este de așteptat să se reîntoarcă după un interval de timp etc.), pentru ca pe baza unor date fiabile să se poată estima consecințele pe diverse planuri ale acestei neobișnuite, ca amploare, hemoragii de populație. Abia ținând seama de aceste consecințe, se pot apoi imagina măsuri de intervenție pentru a schimba anumite elemente ale situației.

Dacă despre emigrația românească se mai vorbește cât de cât, despre imigrație este o tăcere aproape totală. Doar cu ocazia ultimului recensământ s-au numărat cetățenii străini trăitori pe teritoriul României pentru o perioadă de un an (adică incluși în populația stabilă). Numărul lor este foarte mic, chiar neașteptat de mic – 34.252 –, mai ales că intră aici și cetățenii moldoveni, mulți dintre ei aflându-se cu burse de studii pe mai mulți ani în România. Într-un alt tabel al aceleiași înregistrări găsim numărul cetățenilor români născuți în alte țări: 118.307. Este clar că aici se regăsesc, pe de o parte, vârstnicii care, în urma războiului, au rămas cetățeni români, ei fiind născuți în teritoriile rămase în afara României, precum și emigranții definitivi ulteriori, în număr mic anual, dar care s-au cumulat în timp. La o privire rapidă asupra vârstelor, observăm că aproape jumătate (52.548) dintre acești imigranți sunt copii sub 15 ani, cifrele cele mai mari găsindu-se în rubricile țărilor cu migrație românească mai importantă (îndeosebi Italia și Spania), ceea ce înseamnă că de fapt ei sunt copiii românilor plecați temporar în aceste țări.

Chiar dacă cifrele imigrației sunt departe de a surprinde efectivul real al străinilor aflați în România (aceștia fiind, în mod normal, subînregistrați la recensământ), problema acestui tip de migrație ar trebui pusă în discuție, în vederea stabilirii unei strategii naționale, fie în ideea înlocuirii deficitului de populație, așa cum se discută la nivelul Uniunii Europene, fie în cea a potențialelor pericole generate de o imigrație masivă, chestiune de asemenea dezbătură în țările occidentale. Dar, firește, noi avem și o problemă specifică, cea a emigrației, pe care nici Europa în ansamblul ei și nici țările occidentale cele mai importante nu o (mai) au. Acest fenomen poate fi lăsat să se desfășoare de la sine, așa cum s-a întâmplat în ultimii 25 de ani, reglarea lui făcându-se doar prin reglementările celorlalte țări privind imigrația sau prin intermediul factorilor spontani conjuncturali, sau se poate încerca un control al lui.

Chestiunea subfertilității populațiilor europene devine tot mai clar una preocupantă la nivelul Uniunii. Chiar dacă efectivul demografic comunitar este în ușoară creștere, depășindu-se nu de mult pragul de 500 de milioane, grație unui spor anual de 1-2 milioane de

locuitori, în ultima vreme, motivele de neliniște provin din faptul că acest lucru se petrece pe seama sporului migratoriu. Calculele pesimiste arată că până la finele secolului doar între un sfert și o treime din populația Europei ar mai fi de origine europeană. Preocupările pentru sporirea fertilității se regăsesc mai ales la nivelul țărilor în care indicele de reproducere este foarte mic, Germania fiind una dintre marile națiuni europene care, în anii din urmă, pare a-și schimba optica asupra acestei probleme, căutându-se mijloace de stimulare a nașterilor. În principal, trebuie evidențiat faptul că opinia specialiștilor începe să se schimbe, trecând de la una sceptică față de eficacitatea politicilor de populație la acceptarea faptului că, cel puțin în anumite țări, ratele mai ridicate de fertilitate pot fi corelate cu politicile publice explicite în acest domeniu.[14]

Desigur că pentru identificarea mijloacelor care să provoace o schimbare în comportamentul reproductiv atenția este îndreptată spre țările care au avut deja succes în acest domeniu: Franța, Marea Britanie, țările nordice. Deocamdată principalul instrument identificat pentru obținerea unui astfel de rezultat pare a fi *reducerea costurilor de oportunitate* legate de nașterea și creșterea unui copil. Este vorba deci nu despre sporirea ajutoarelor materiale directe acordate mamelor sau familiilor, ci despre reducerea pierderilor pe care mama sau cuplul le au de pe urma nașterii, ca urmare a întreruperii activităților, a riscurilor de a pierde slujbele, a scăderii șanselor de promovare profesională etc.

Presupunând că aceste măsuri ar putea fi eficace – și fără a cădea totuși în capcana soluțiilor miracol, adică fără a crede că este suficient să controlăm un singur factor pentru a produce efectul dorit, neluând în considerare multe alte aspecte specifice fiecărei societăți –, să ne întrebăm în ce măsură o asemenea pârghie ar fi una potrivită pentru sporirea fertilității la noi. Arătam mai la început că actualmente nașterile în România se datorează contribuției aproape egale a două mari categorii de femei: cele ocupate, mai ales în ramurile neagricole și îndeosebi salariatele, și cele înregistrate ca inactive, în rândul cărora găsim majoritatea mamelor din rural, care se declară casnice, dar care evident sunt ocupate, mai mult sau mai puțin, în activități agricole. Prima categorie, cea a salariatelor, predomină la vârstele de fertilitate mijlocii 25-40 de ani; cealaltă, a celor fără ocupație, deține o pondere mai mare în rândul mamelor mai în vârstă, dar mai cu seamă printre cele tinere, 20-24 de ani, sau foarte tinere, sub 20 de ani.

Pare normal ca femeile ocupate sau cele pe cale de terminare a studiilor superioare și pregătite pentru a începe o carieră să fie mai sensibile la măsuri care să diminueze costurile de oportunitate, în vreme ce celelalte, adesea recrutate din păturile mai sărace ale populației, să fie sensibile la stimulente materiale directe. O problemă care se pune este, firește, și aceea dacă dorim doar să mărim numărul de nașteri sau ne interesează și cine anume aduce pe lume copii. Dacă intră în joc și acest din urmă aspect, atunci accentul va cădea, în mod firesc, pe măsuri care să stimuleze fertilitatea unor anume categorii de femei. Dar neexistând validat social un program sau măcar un obiectiv al politicilor demografice, specialistul nu poate decât să analizeze situația actuală și tendințele demografice și să semnaleze rezultatele experiențelor prin care au trecut alte țări.

---

[14] Jan M. Hoem, "Overview Chapter 8: The impact of public policies on European fertility", *Demographic research*, 19, no., (2008), pp. 249-260.

Capitolul 6

Dimensiuni ale diferenţierii demografice în mediul rural după 1990

Flavius Mihalache

Introducere şi obiective

Prin acest studiu urmăresc să creionez evoluţia demografică, la nivel naţional şi regional, a zonelor rurale după 1990. Analizele incluse în acest material ţintesc să exploreze şi să valideze teza conform căreia ruralul românesc a încetat să mai prezinte o imagine omogenă din punct de vedere demografic, evoluţiile din ultimele decenii sub acest aspect conducând către instaurarea unor decalaje pronunţate, susţinute pe configuraţii regionale şi locale.

Analizele pe care se centrează acest studiu fac recurs la utilizarea datelor secundare în cercetarea comparativă a profilurilor demografice. În esenţă, metoda comparativă depăşeşte diferenţierea clasică cercetare cantitativă – cercetare calitativă, oferind informaţie în profunzime pe baza analizei unui număr restrâns de cazuri.[1] În acest fel, comparativismul îmbină, într-o manieră adecvată, interesul metodelor cantitative pentru generalizare şi validitate, cu accentul pe care metodele calitative îl pun pe explorarea în profunzime a cazurilor. În contextul lucrării, abordarea comparativă permite evidenţierea diferenţierilor şi asemănărilor consemnate între unităţile analizate (judeţe), favorizând clasificarea ruralului pe baza ordonării formelor de agregare a coordonatelor demografice.

Evoluţia populaţiei rurale după 1990

Conform cifrelor raportate de Institutul Naţional de Statistică în urma recensământului derulat în 2011, aproape 46% din totalul populaţiei din România era domiciliată în comune. În perioada 1990-2010 acest segment al populaţiei s-a redus cu peste un milion de persoane, scădere explicată, în primul rând, prin cele două procese demografice răspunzătoare de schimbarea populaţiei (mişcarea naturală şi mişcarea migratorie), dar şi prin declararea unor localităţi rurale drept oraşe.[2] În perioada socialistă, ponderea populaţiei rurale a scăzut puternic în anii '60 şi '70[3], fiind un rezultat direct al proceselor de industrializare şi urbanizare[4], precum şi al sistematizării localităţilor rurale.[5] Începând cu a doua parte a anilor

[1] Charles Ragin, *The Comparative Method. Moving beyound Qualitative and Qualitative Strategies* (Berkeley: University of California Press, 1987).

[2] După anul 2000 au existat mai multe cazuri de localităţi rurale ce au fost ridicate la rangul de oraşe (cele mai multe cazuri în acest sens au fost stipulate în Legea 83/2004).

[3] Vladimir Trebici şi Ilie Hristache, *Demografia teritorială a României* (Bucureşti: Editura Academiei R.S.R., 1986).

[4] Peter Ronnas, "Centrally Planned Urbanization: The Case of Romania", *Human Geography*, 64, no. 2, (1982).

'80, procesul de urbanizare a cunoscut o decelerare semnificativă, pe fondul dificultăţilor economice înregistrate de România, ce nu au mai permis susţinerea politicilor de industrializare şi sistematizare a localităţilor rurale în ritmul înregistrat anterior. După 1989, ca urmare a stopării procesului de dezvoltare urbană, ponderea populaţiei rurale a variat foarte puţin, reducându-se cu mai puţin de 1% în intervalul a două decenii, în timp ce la nivelul mişcării migratorii interne cu schimbare de domiciliu fluxul urban-rural a devenit dominant.

Pentru perioada de după 1990, schimbările înregistrate la nivelul populaţiei rurale conturează apariţia şi dezvoltarea unui model de evoluţie negativă a principalilor indicatori demografici. Aceste transformări au condus la instaurarea unui dezechilibru demografic pronunţat, manifestat prin îmbătrânirea populaţiei şi prin reduceri importante la nivelul natalităţii şi fertilităţii.[6] Ca urmare, în momentul de faţă, profilul demografic al populaţiei rurale diferă semnificativ de situaţia înregistrată în urmă cu două decenii, în special prin afirmarea tot mai accentuată a diferenţierilor la nivel regional.

Două sunt dimensiunile principale pe baza cărora se manifestă procesul de diferenţiere demografică a zonelor rurale. Avem de a face, astfel, cu evoluţii diferite la nivel de regiune sau judeţ şi cu diferenţieri consemnate între localităţile din acelaşi areal. În acest fel, localităţile rurale situate în zone periurbane înregistrează profiluri demografice pozitive, determinate în special de influenţa venită din partea migraţiei urban-rural. De cealaltă parte, în localităţile izolate şi în cele aflate la distanţe mari de centre urbane se înregistrează evoluţii negative pronunţate. În acest mod, aspectele ce constituie factorii determinanţi ai atractivităţii locuirii în rural, precum nivelul de dezvoltare atins de localităţi, infrastructura şi utilităţile publice şi distanţa până la oraşele importante din regiune, au influenţat în mod direct evoluţia demografică a acestora.

Datele privind structura demografică la nivel naţional, pentru anii 1990 şi 2010, arată importante modificări survenite la nivelul distribuţiei pe vârste a populaţiei rurale. Piramidele vârstelor corespunzătoare efectivelor de populaţie pentru aceste două momente prezintă, astfel, diferenţieri foarte pronunţate, atât la nivelul volumului efectivelor de populaţie pe categorii de vârstă, cât şi al raportului dintre cohortele tinere şi cohortele corespunzătoare vârstelor înaintate (figura 1). În anul 1990 se înregistra un deficit pronunţat de populaţie în categoria de vârstă 20-50 de ani, determinat de migraţia intensă rural-urbană din perioada industrializării, ceea ce a făcut ca, în reprezentarea grafică, piramida vârstelor să ia forma unei clepsidre. De cealaltă parte, piramida vârstelor populaţiei rurale pentru anul 2010 prezintă o structură romboidală, cu efective ale populaţiei tinere în descreştere continuă, pe fondul reducerii natalităţii în ultimele două decenii. Pe termen mediu, în condiţiile în care generaţiile foarte numeroase născute după adoptarea decretului de interzicere a avortului (1966) vor ajunge la vârsta a III-a, se va putea consemna un şi mai acut dezechilibru al structurii pe vârste a populaţiei rurale, care, în reprezentarea grafică, va lua forma unei piramide inversate,

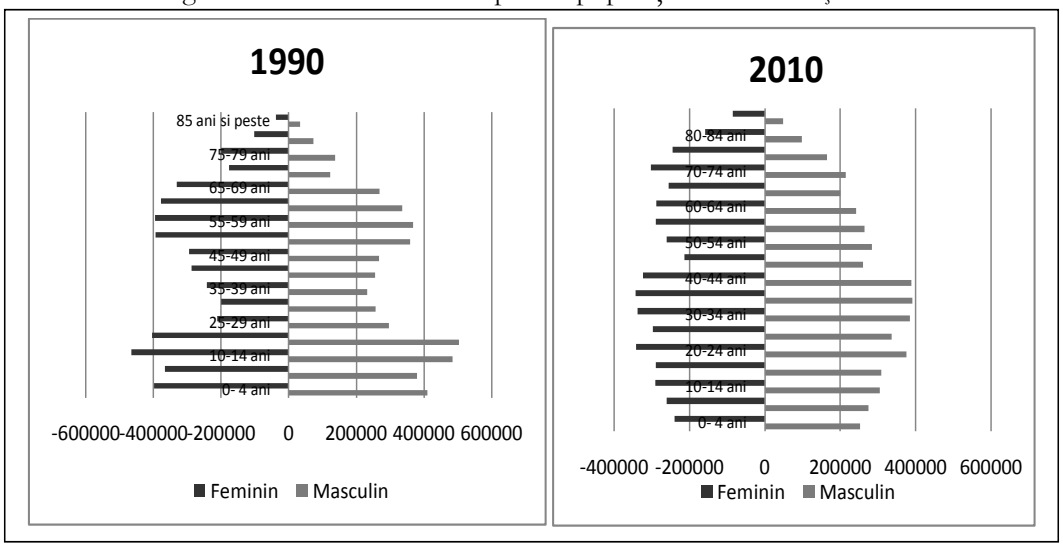
---

[5] David Turnock, "The Planning of Rural Settlements in Romania", *The Geografical Journal*, 157, no. 3, (1991), pp. 251-264.

[6] Vasile Gheţău, "Declinul demografic al României: ce perspective?", *Sociologie Românească*, III, no. 2, (2004), pp. 5-42.

având baza, corespunzătoare generaţiilor tinere, mai îngustă decât vârful său, reprezentat de cohortele corespunzătoare populaţiei vârstnice.

Figura 6.1 Piramida vârstelor pentru populaţia rurală 1990 şi 2010



Sursă: calcul personal pe baza de date INS-Tempo

În ultimele două decenii, evoluţia structurii pe vârste a populaţiei rurale a fost marcată de reducerea ponderii tinerilor (cu vârste cuprinse între 0 şi 15 ani) de la 24% la 17%, concomitent cu creşterea, cu cinci procente, până la valoarea de 18% a ponderii populaţiei de peste 65 de ani. Astfel, în momentul de faţă, procesul de îmbătrânire a populaţiei rurale reprezintă o consecinţă directă a ponderii reduse pe care o au categoriile de vârste fertile în totalul populaţiei, ceea ce conturează instaurarea unui proces de scădere demografică ce nu poate fi stopat prin mecanismele creşterii naturale.[7]

La nivelul evoluţiei principalilor indicatori ai mişcării naturale în rândul populaţiei rurale, ultimele două decenii au fost marcate de reducerea cu peste 4‰ a ratei natalităţii (de la 14,3‰ la 9,8‰), în timp ce rata mortalităţii a consemnat o creştere de peste 1‰ (de la 13,4‰ la 14,7‰). Scăderea numărului de naşteri în rural este rezultatul atât al scăderii ratei fertilităţii, cât şi al creşterii constante a ponderii populaţiei vârstnice. Măsurile de stimulare a natalităţii adoptate în ultimii ani au avut efecte cu precădere în rândul populaţiei urbane, unde ponderea salariaţilor, ce pot beneficia de prevederile actelor normative în domeniu, este mult mai mare decât în rural.

În ultimii ani s-a manifestat o tendinţă de egalizare a valorilor ratei natalităţii la nivelul celor două medii rezidenţiale, pentru ca, începând cu anul 2010, valoarea acestui indicator în mediul urban să o depăşească pe cea consemnată în cazul populaţiei rurale. În acest context, devine evident faptul că ruralul încetează să mai joace rolul tradiţional în echilibrare a structurii pe vârste a populaţiei la nivel naţional.

[7] ———, "Copiii care ne lipsesc şi viitorul populaţiei României: O perspectivă din anul 2007 asupra populaţiei României în secolul XXI", *Sociologie Românească*, V, no. 2, (2007), pp. 7-85.

Imediat după 1990, rata natalității s-a redus substanțial, iar rata mortalității a înregistrat o creştere semnificativă. După scăderea valorilor ratei natalităţii rurale, înregistrată în 1991, a urmat o perioadă de relativă stabilitate, în care, timp de 10 ani, acest indicator a fluctuat între 12‰ şi 13‰. Ulterior anului 2001, evoluția descendentă s-a accentuat, atingând la nivelul anului 2010 o valoare minimă de 9,8‰. În intervalul ultimelor două decenii, fluctuațiile cele mai importante ale ratei mortalității s-au înregistrat în prima parte a intervalului, având ca minim valoarea de 13,4‰ (atinsă în anul 1990) şi nivel maxim valoarea de 16,5‰ (consemnată pentru anul 1996). În ultimii ani, evoluția indicatorului privind numărul deceselor la 1.000 de locuitori din rural a cunoscut un traiect relativ liniar, cu fluctuaţii reduse, însă cu valori constant superioare celor ale ratei natalităţii. Plecând de la tendințele semnalate de evoluțiile indicatorilor privind mișcarea naturală a populației rurale, pe termen mediu şi lung se prefigurează o adâncire a decalajului dintre valorile acestora, determinată în principal de reducerea fertilității şi de procesul de îmbătrânire demografică.

Sporul natural negativ în mediul rural s-a instaurat începând cu anul 1991. Ulterior acestui an şi până în 1997 a urmat o etapă de scădere a valorilor acestei rate (atingând un minim de -4,5‰ în anul 1997), consemnată pe fondul creşterii ecartului dintre rata natalității şi rata mortalității. Între anii 1998 şi 2001 s-a înregistrat o uşoară creştere a valorilor ratei sporului natural, pe fondul reducerii ratei mortalității, pentru ca, începând cu anul 2003, aceasta să se păstreze în jurul a -4‰. În 2010 a avut loc o nouă prăbuşire a ratei sporului natural, care a atins un minim absolut de -4,9‰.

Asemenea ratei natalității şi în strânsă legătură cu evoluția acesteia, valorile medii naţionale ale ratei totale a fertilităţii[8] (RTF) s-au redus după 1990, cunoscând cele mai importante scăderi chiar la începutul anilor '90, pentru ca după anul 2000 aceasta să se stabilizeze în jurul valorii de 1,3 copii/femeie. Chiar dacă reducerea ratei totale a fertilităţii în rural nu a atins valorile minime înregistrate în cazul populației urbane, prăbuşirea sa a fost mult mai puternică. Astfel, în analiza evoluției ratei totale a fertilității în rândul populației rurale se evidenţiază existenţa a două etape principale: 1990-2004 (cu valori în scădere ale RTF, dar relativ ridicate comparativ cu media consemnată în mediul urban) şi 2005-2010 (când RTF a înregistrat valori în jurul a 1,5 copii/femeie), mult mai apropiate de cifrele pe care acest indicator le-a consemnat în rândul populației domiciliate la oraşe.

Modelul fertilității tardive a prins contur din ce în ce mai pronunţat şi în mediul rural, generalizându-se în acelaşi timp şi modelul familiei cu un singur copil, în special în rândul cuplurilor tinere.[9] Datele privind fertilitatea pe vârste arată scăderea pronunțată a numărului de naşteri în categoria de vârstă a mamelor de 20-24 de ani, concomitent cu creşterea uşoară a celei înregistrate la mamele cu vârste cuprinse între 30-34 de ani. Sub acest aspect, evoluția fertilității în rural trebuie privită ca un rezultat direct atât al transformărilor din societate reflectate la nivelul standardului de viaţă, atitudinilor şi valorilor indivizilor, cât

[8] Acest indicator demografic arată câți copii ar aduce pe lume, în medie, o femeie, dacă pe toată durata vieţii sale s-ar păstra constante ratele de fertilitate pe vârste din momentul de referinţă.

[9] Mihaela Hărăguş, "Is Romania going toward the one child family model?", *Romanian Journal of Population Studies*, 1, no. 1-2, (2007), pp. 45-71.

şi ca un produs al structurii pe vârste a populaţiei.[10] Avem de a face astfel, în determinarea la nivel macrosocial a fertilităţii, cu factori subiectivi ce ţin de preferinţele şi deciziile indivizilor cu privire la familie şi copii, precum şi cu o serie de factori obiectivi, reprezentaţi, în special, de vârsta populaţiei.

Rata nupţialităţii în rândul populaţiei rurale s-a redus de la 7,5 căsătorii la 1.000 de locuitori, cât se înregistra în anul 1990, la valoarea de 4,2‰, pentru anul 2010. Pe judeţe, doar în şapte cazuri acest indicator depăşeşte 5‰ (Satu Mare, Braşov, Maramureş, Suceava, Constanţa, Ilfov, Timiş), în timp ce în Brăila şi Teleorman acesta se situează sub pragul de 3‰. În acelaşi timp, rata divorţialităţii în rural aproape că s-a dublat în ultimele două decenii, atingând 1,09 divorţuri la 1.000 de locuitori, iar vârsta medie la prima căsătorie a crescut cu trei ani în rândul femeilor (de la 21,3 ani la 24,3 ani) şi cu patru ani în rândul bărbaţilor (de la 24,8 ani la 28,8 ani). Modificările apărute la nivelul nupţialităţii în rural se înscriu în nota generală la nivelul societăţii, descriind un proces de amânare a căsătoriei şi, implicit, a naşterii către vârste mai înaintate. Acest proces demografic s-a instaurat pe fondul manifestării unui cumul de factori ce ţin de reducerea presiunii sociale în vederea căsătoriei, generalizarea modelului uniunilor consensuale în rândul tinerilor, creşterea perioadei pe care tinerii o petrec în şcoală, precum şi a dificultăţilor de ordin material în asigurarea unei locuinţe, pe care aceştia trebuie să le depăşească.

Un alt proces demografic cu impact major în reconfigurarea mediului rural românesc după 1990 a fost reprezentat de mişcarea migratorie a populaţiei, atât sub forma migraţiei interne, cât şi a migraţiei externe. Mişcarea migratorie internă, prin schimbarea mediului de reşedinţă, a prezentat pentru perioada de după 1990 o deplasare preponderentă a populaţiei pe ruta urban-rural. Ratele de schimbare de domiciliu au fost, în ultimii ani, cu aproximativ 4-6‰ mai mari pentru migraţia dinspre oraşe spre comune, decât relaţia inversă (tabelul 1). Dacă în primii ani de după 1990 fluxul de migraţie urban-rural poate fi explicat ca reprezentând un efect al dezindustrializării oraşelor şi al problemelor sociale generate de şomaj, în ultimii ani, această tendinţă poate fi pusă pe seama procesului de dezvoltare rezidenţială a comunelor din zonele periurbane, ce au atras o parte însemnată a populaţiei urbane.

Tabel 6.1 Rata migraţiei interne

	2002	2004	2006	2008	2010
total	14,7	17,1	15,5	18,1	21,4
din rural în urban	6,2	6,6	6,3	6,7	8,2
din urban în urban	7,2	8,1	8,5	9,1	11,9
din rural în rural	6,8	7,9	6,6	8,1	9,3
din urban în rural	9,5	12	9,7	12,9	13,8

Sursă: INS, Anuarul Statistic al României 2011

Notă: Datele din tabel reprezintă numărul de schimbări de domiciliu înregistrate pe parcursul unui an calendaristic la nivelul mediilor rezidenţiale, raportat la 1.000 de locuitori.

[10] Traian Rotariu, "Îmbătrânirea demografică şi unele efecte sociale ale ei", *Sociologie Românească*, IV, no. 4, (2006), pp. 76-94.

La nivelul anului 2010 au fost înregistrate peste 220 de mii de stabiliri de reşedinţă în mediul rural, cele mai multe dintre acestea fiind în judeţele Iaşi (10,5 mii), Timiş (10,2 mii), Ilfov (8,9 mii), Bacău (8,8 mii) şi Cluj (8,6 mii). În marea majoritate a judeţelor, zonele rurale au consemnat un spor demografic pozitiv prin schimbare de domiciliu, excepţie de la acest model făcând opt unităţi (Alba, Bistriţa-Năsăud, Botoşani, Gorj, Mehedinţi, Olt, Tulcea şi Vaslui). Valorile cele mai ridicate ale acestui indicator au fost cele întâlnite în cazurile judeţelor Ilfov (+6.173 cazuri), Timiş (+4.558 cazuri), Cluj (+4.201 cazuri) şi Constanţa (+1.946 cazuri).

Diferenţieri regionale ale structurii demografice rurale

Elementul major ce conturează particularităţile demografice înregistrate la nivelul mediului rural ţine de afirmarea tot mai pronunţată a unor caracteristici regionale ale evoluţiei principalilor indicatori demografici. Asistăm, astfel, la un proces de eterogenizare accentuată a caracteristicilor demografice ale populaţiei rurale, înregistrat atât în profil regional şi judeţean, cât şi la nivel de localitate. O serie de studii anterioare au confirmat existenţa unor importante particularităţi demografice în profil regional, constituite, în special, pe baza evoluţiilor din ultimele două decenii ale indicatorilor de profil.[11] În linie cu aceste rezultate, în cele ce urmează îmi propun să explorez diferenţierile demografice regionale consemnate în cazul populaţiei rurale, având ca reper în analiză situaţia înregistrată în anul 1990.

Judeţele Bistriţa-Năsăud, Călăraşi, Dâmboviţa, Giurgiu, Neamţ, Teleorman şi Vrancea au cele mai ridicate ponderi ale populaţiei rurale (peste 2/3 din totalul efectivului), în timp ce, de cealaltă parte, judeţele Braşov, Constanţa, Hunedoara, Sibiu şi Timiş reprezintă unităţile preponderent urbane, unde populaţia rurală nu depăşeşte o treime. Pe baza acestor date în profil judeţean, putem creiona primul nivel de diferenţiere teritorială a caracteristicilor mediului rural.

Privind datele longitudinale pentru perioada de după 1990, devine evident faptul că populaţia rurală la nivelul celor 41 de judeţe a înregistrat evoluţii negative, marcate de reduceri ale efectivelor şi de creşterea ponderii populaţiei vârstnice. Excepţie de la acest model fac doar judeţele Iaşi, Suceava, Sibiu, Constanţa şi Braşov, unde ratele de natalitate în rândul populaţiei rurale s-au păstrat la valori superioare, fapt ce le-a permis acestora să înregistreze spor pozitiv pe aproape întreaga perioadă a ultimelor două decenii. În profil regional, la nivelul anului 2010, cele mai reduse valori ale ratei sporului natural[12] au fost consemnate în judeţele din Oltenia şi în cele din partea de sud a Munteniei, unde acest indicator a depăşit -7‰, cu nivelul minim de -13‰ înregistrat în cazul judeţului Teleorman.

La nivel de evoluţie a acestei rate în perioada ultimilor 20 de ani, cele mai importante reduceri au fost înregistrate în judeţele din Moldova, pe fondul trecerii acestora de la un model dominat de valori pozitive ale sporului natural la evoluţii negative. Astfel, perioada ultimilor ani a consemnat scăderea accentuată a natalităţii în judeţele din zona de est a ţării,

[11] Miklos Bakk şi Joseph Benedek (coord.). *Politici regionale în România* (Iaşi: Polirom, 2010).

[12] Indicatorul se calculează ca diferenţă dintre rata natalităţii şi rata mortalităţii şi arată evoluţia populaţiei determinată de mişcarea raportată la 1.000 de locuitori.

care până de curând înregistrau evoluţii pozitive, distincte de ceea ce putea fi consemnat în cea mai mare parte a ţării.

Comparând datele judeţene privind valorile sporului natural în anul 1990 cu cele raportate pentru 2010, se constată faptul că la nivelul judeţului Vaslui s-a manifestat cea mai pronunţată reducere a acestui indicator (în intervalul amintit producându-se o cădere de aproape 12 unităţi a acestuia, până la valoarea de -5,4‰). Alte patru judeţe din această zonă (Iaşi, Bacău, Galaţi, Neamţ) ocupă următoarele poziţii în ierarhia reducerii ratei sporului natural. Judeţul Iaşi, care consemna în 1990 o rată a sporului natural de 9,5‰, a ajuns, la două decenii distanţă, la contabilizarea unei valori negative (-1‰). Aceeaşi amploare a scăderii poate fi întâlnită şi în cazul judeţului Bacău. De cealaltă parte, comparând indicatorii ratei sporului natural pentru anii 1990 şi 2010, cele mai stabile evoluţii au fost cele raportate pentru judeţele: Braşov (0,2‰), Arad (0‰), Ilfov (-0.4‰), Bihor (-1,7‰) şi Timiş (-1,7‰).

Fluctuaţiile multianuale maxime ale ratei sporului natural au avut loc în primii ani de după 1990, când cele mai multe dintre ratele natalităţii pe judeţe s-au prăbuşit. Cifrele comparative privind valoarea ratei sporului natural în anul 1995, faţă de cele raportate în anul 1990, arată că în 24 de judeţe acest indicator a scăzut cu mai mult de patru unităţi. Pentru perioadele următoare această reducere a fost mai lentă, pentru ca în ultimii ani să asistăm la o temperare importantă a intensităţii acestei tendinţe, produsă pe fondul instaurării unui model demografic mai stabil, în care reducerea efectivului populaţiei a devenit un proces liniar.

Datele la nivel naţional arată că în anul 2010 aproape 18% din totalul populaţiei rurale se încadra în categoria de vârstă +65 de ani, aceasta cunoscând o creştere de trei procente faţă de valoarea consemnată în anul 1990. În judeţe, cu doar câteva excepţii, ponderea populaţiei vârstnice a crescut continuu (în categoria excepţiilor intră judeţele Arad, Timiş, Constanţa, Sibiu, Iaşi şi Braşov, în care, în ultimul deceniu, valorile acestui indicator s-au păstrat relativ constante). Intrajudeţean, observăm ponderi mai ridicate ale populaţiei vârstnice în localităţile izolate sau în cele aflate la mare distanţă de oraşe importante, situaţie produsă pe fondul migraţiei puternice a populaţiei tinere, înainte de 1990, către oraşe. Acestei influenţe i s-a adăugat impactul pe care migraţia externă pentru muncă l-a avut asupra structurii pe vârste a populaţiei în perioada ultimului deceniu.

Cea mai ridicată pondere a populaţiei vârstnice în totalul populaţiei rurale se înregistrează în judeţul Teleorman, unde mai mult de un sfert din totalul efectivelor avea, la nivelul anului 2010, peste 65 de ani (tabelul 2). Judeţele Dolj, Olt, Vâlcea, Mehedinţi şi Buzău urmează în această ierarhie, având aproximativ 23% din totalul populaţiei peste această limită de vârstă. De asemenea, ponderi ridicate ale populaţiei vârstnice întâlnim şi la nivelul judeţelor din partea de sud şi sud-est a Munteniei, precum şi în două judeţele puternic urbanizate din Transilvania (Hunedoara şi Cluj). De cealaltă parte, judeţele Iaşi, Ilfov, Braşov, Sibiu, Satu Mare şi Constanţa au cele mai reduse ponderi ale populaţiei vârstnice (situate în intervalul 12-15% din totalul efectivului), care le evidenţiază ca zone încă neafectate semnificativ de procesul de îmbătrânire demografică.

Tabel 6.2 Ponderea populaţiei vârstnice (+65 de ani) şi a populaţiei tinere (0-15 ani) în rândul populaţiei rurale

judeţele cu cea mai importantă pondere a populaţiei de peste 65 de ani			judeţele cu cea mai ridicată pondere a populaţiei cu vârste de sub 15 ani		
Judeţ	% din efectiv în 2010	% din efectiv în 1990	judeţ	% din efectiv în 2010	% din efectiv în 1990
Teleorman	27	19	Iaşi	21	30
Dolj	23	18	Vaslui	21	28
Buzău	23	17	Suceava	20	27
Vâlcea	23	15	Botoşani	20	26
Mehedinţi	23	18	Sibiu	20	26
Olt	23	15	Braşov	19	25
Giurgiu	22	17	Constanţa	19	27
Brăila	22	14	Galaţi	18	28
Hunedoara	22	17	Bistriţa-Năsăud	18	26
Cluj	21	16	Mureş	18	24
Ialomiţa	21	14	Covasna	18	24
Călăraşi	21	14	Neamţ	17	25

Sursă: prelucrarea autorului după datele INS-Tempo

Datele privind natalitatea la nivel de judeţ confirmă instaurarea unor modele evolutive distincte la nivel judeţean, ce au la bază structura pe vârste a populaţiei şi valorile ratei fertilităţii pentru fiecare unitate teritorială de acest tip. Conform datelor INS-Tempo pentru anul 2011, cele mai ridicate valori ale ratei natalităţii în rural au fost înregistrate în judeţele Braşov (13‰), Covasna (11,4‰), Sibiu (11,3‰), Constanţa (11,1‰) Ilfov (10,8‰) şi Iaşi (10,7‰). De cealaltă parte, cele mai grave situaţii, sub acest aspect, se consemnau la nivelul judeţelor din sudul şi vestul ţării: Hunedoara (6,1‰), Olt (6,3‰), Teleorman (6,6‰), Vâlcea (6,7‰) şi Caraş-Severin (7,1‰). Este de semnalat faptul că rata natalităţii în judeţul Braşov a atins maximul la nivel naţional în perioada ultimilor trei ani, în timp ce în perioada 2002-2007 această poziţie a fost ocupată de judeţul Sibiu, iar între 1990 şi 2001 de către Iaşi. Cele mai importante reduceri ale ratei natalităţii în perioada de după 1990 au avut loc în judeţele din zona Moldovei şi cele din Oltenia.

Valorile maxime ale ratei mortalităţii se întâlnesc în judeţele cu pondere ridicată a populaţiei vârstnice, precum sunt cazurile judeţelor Teleorman, Dolj, Mehedinţi, Giurgiu, Olt şi Buzău (unde rata mortalităţii s-a situat în intervalul 17-20‰ în 2011). În acelaşi timp, valorile minime (situate în jurul a 11‰) ale acestei rate corespund zonelor cu pondere mai redusă a populaţiei vârstnice în totalul efectivelor: Sibiu, Constanţa, Braşov, Suceava şi Bistriţa-Năsăud. Şase din cele opt judeţe care au cunoscut în ultimii ani reduceri la nivelul ratei mortalităţi sunt din zona Transilvaniei (Bihor, Satu Mare, Covasna, Sibiu, Arad şi Hunedoara) şi câte unul din Muntenia şi Dobrogea (Dâmboviţa şi Constanţa).

Pe baza datelor privind evoluţia natalităţii şi mortalităţii la nivelul judeţelor, pot fi trase o serie de concluzii referitoare la particularităţile regionale ale evoluţiei naturale a populaţiei rurale. Dincolo de conturarea la nivel general, din ce în ce mai acut, a ceea ce specialiştii numesc criză demografică[13], poate fi identificat un proces de diferenţiere la nivel regional a amplorii acestui fenomen. Astfel, privind datele longitudinale din ultimele două decenii, ce reliefează evoluţiile demografice la nivelul mediului rural, se constată faptul că judeţele din zona de est a ţării au început, după 2002, să se alinieze tendinţelor generale de reducere a ratelor de natalitate, pierzând astfel primele poziţii la nivel naţional în ceea ce priveşte numărul de nou-născuţi la 1.000 de locuitori, în favoarea unor judeţe cu pondere scăzută a populaţiei rurale, dar în care valorile ratei natalităţii s-au păstrat relativ constante în decursul ultimelor două decenii. În bună măsură, evoluţiile favorabile ale natalităţii rurale din judeţele Braşov, Sibiu, Constanţa şi Ilfov pot fi puse pe seama nivelului mai ridicat de dezvoltare socio-economică a acestor zone, care a generat importante fluxuri de migraţie internă de tip urban-rural.

Pe de altă parte, impactul avut de migraţia externă asupra reducerii natalităţii nu poate fi neglijat. Chiar dacă nu dispunem de date pentru a estima rolul pe care migraţia l-a avut în reducerea natalităţii, putem să observăm faptul că tendinţa de reducere a numărului de naşteri a coincis cu explozia migraţiei temporare pentru muncă. În acest sens, punând în relaţie informaţiile privind amploarea fenomenului migraţiei în judeţele din zona Moldovei şi tradiţia natalităţii ridicate din aceste zone, putem enunţa, la nivel de ipoteză, existenţa unei importante relaţii de determinare între aceste două fenomene.

Evoluţia ratei de fertilitate[14] în rândul populaţiei rurale poate fi încadrată în trei etape majore în ultimele două decenii. Perioada anilor 1990-1994 a fost marcată de reducerea drastică a fertilităţii (în acest interval valoarea indicatorului a scăzut de la 69,8 copii/1.000 femei de vârste fertile la 60,6 copii/1.000 femei de vârste fertile). Între 1995 şi 2000 valoarea ratei fertilităţii în rural s-a păstrat la valori relativ constante, pentru ca, începând cu anul 2001, să se înregistreze o nouă etapă descrescătoare, în care valoarea indicatorului a scăzut până la un minim de 43,3 copii/femeie, înregistrat în 2010. La nivelul acestui an, valorile cele mai ridicate ale ratei fertilităţii se înregistrau în Braşov (56,3‰), Ialomiţa (51,7‰), Covasna (51,1‰), Constanţa (51‰) şi Vaslui (50,5‰), în timp ce valorile minime erau consemnate în Hunedoara (30,3‰), Gorj (32,6‰), Olt (32,7‰), Caraş-Severin (33,3‰) şi Vâlcea (34,3‰). Comparând valorile raportate în 1990 cu cele din 2010, se constată faptul că în judeţele Iaşi, Vaslui, Galaţi, Gorj, Bacău, Botoşani, Neamţ, Satu Mare, Vâlcea, Suceava, Brăila şi Olt rata fertilităţii s-a redus cu peste 30 de unităţi.

Singurul judeţ în care, în perioada ultimilor ani, s-a înregistrat o creştere importantă a valorii ratei fertilităţii rurale, judeţul Ilfov, reprezintă un caz aparte prin aportul semnificativ pe care l-a avut migraţia internă cu schimbare de domiciliu asupra variaţiei acestui indicator. Practic, la nivelul ultimilor ani analizaţi (2009 şi 2010), valorile ratei de fertilitate în Ilfov se

[13] Vasile Gheţău, "Copiii care ne lipsesc şi viitorul populaţiei României: O perspectivă din anul 2007 asupra populaţiei României în secolul XXI", *Sociologie Românească*, V, no. 2, (2007), pp. 7-85.

[14] Rata generală de fertilitate arată numărul de naşteri raportat la 1.000 de femei de vârstă fertilă (15-45 de ani) în decursul unui interval de timp.

apropiau de cele consemnate în judeţele Iaşi şi Suceava, cu menţiunea că trendul evolutiv pentru acestea este unul negativ, pe când în Ilfov tendinţa înregistrată în ultimii ani a fost una pronunţat pozitivă.

Diferenţieri interjudeţene pe baza indicatorilor privind mişcarea naturală

Valorile sporului natural la nivel judeţean în rural, pentru anul 2010, pot fi grupate în cinci intervale (figura 2). Dintre cele 41 de judeţe, în numai trei cazuri (Braşov, Constanţa şi Sibiu), valorile ratelor de natalitate şi mortalitate au arătat un spor demografic pozitiv. De altfel, aceste trei judeţe au fost caracterizate prin valori constant superioare ale natalităţii pentru întreaga perioadă de după 1990, cunoscând în acelaşi timp şi fertilitate ridicată sau pondere redusă pentru populaţia vârstnică. De altfel, aceste trei judeţe fac parte din categoria unităţilor puternic urbanizate, cu activitate economică intensă, ce înregistrează niveluri ridicate de dezvoltare socio-economică a spaţiilor rurale.

O a doua grupare include judeţele Ilfov, Iaşi, Mureş, Suceava, Bistriţa-Năsăud, Harghita şi Mureş, care au consemnat, în anul 2010, spor natural uşor negativ, situat până în pragul de -3%. În cadrul acestei grupări apare o diferenţiere clară în ceea ce priveşte tendinţa evolutivă a natalităţii în judeţele Iaşi şi Suceava (care până în 2009 au avut creştere demografică) şi celelalte cinci judeţe (pentru care scăderea demografică este de lungă durată, demarând în anii '90). Pe acest palier, în ultimul deceniu, reducerea natalităţii în Iaşi şi Suceava a cunoscut un ritm accentuat şi continuu, menit să ridice semne de întrebare pentru amploarea ce o poate înregistra în perioada următoare. Cu toate acestea, cele şase judeţe din această grupare prezintă cele mai mari şanse de redresare demografică, având în vedere atât natalitatea relativ ridicată, în comparaţie cu situaţia consemnată la nivel naţional, cât şi existenţa unor structuri pe vârste ale populaţiei echilibrate, încă neafectată semnificativ de procesul de îmbătrânire demografică.

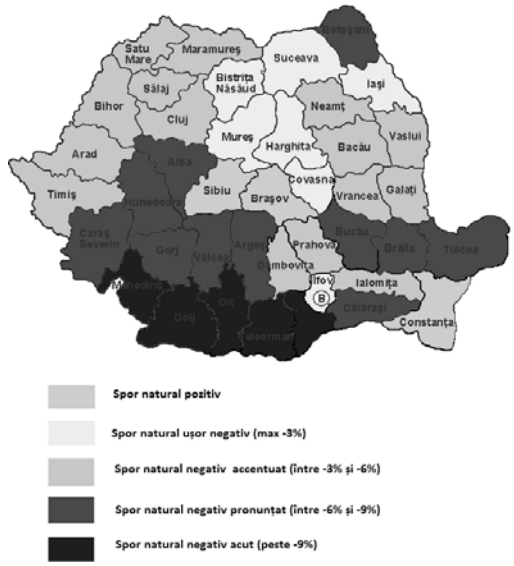
Cea mai consistentă formaţiune de tipul celor la care facem referire în momentul de faţă este reprezentată de judeţele ce au avut în anul 2010 spor demografic cuprins între -3% şi -6%. În această categorie se încadrează şapte judeţe din zonele de vest şi nord-vest ale ţării, cinci din zona Moldovei şi trei din Muntenia. Pentru aceste cazuri, sporul demografic negativ s-a instaurat încă de la început anilor '90, evoluţia actuală creionând tendinţe de accentuare a trendului negativ şi în perioada următoare. În această grupare intră atât judeţe cu pondere foarte ridicată a ruralului (Ialomiţa, Vrancea, Neamţ), cât şi judeţe cu nivel ridicat de urbanizare (Timiş şi Cluj), în timp ce diferenţierile de dezvoltare între acestea sunt maxime.

Pentru 11 judeţe (şapte din sud, trei din Transilvania şi unul din Moldova), sporul demografic înregistrat în zonele rurale se încadrează între -6% şi -9%. Această categorie reuneşte gruparea judeţelor cu natalitate foarte redusă şi cu mortalitate de nivel ridicat, în care ruralul a intrat, din punct de vedere demografic, într-o etapă de declin pronunţat, bazat pe impactul negativ asupra natalităţii venit dinspre existenţa unor ponderi ridicate pentru populaţia vârstnică. Toate judeţele în cauză sunt preponderent rurale şi sunt eterogene atât din punctul de vedere al specificului economic, cât şi al nivelului de dezvoltare a localităţilor rurale.

Cele mai reduse valori ale sporului natural s-au consemnat în judeţele din partea de sud a ţării. Astfel, în Mehedinţi, Dolj, Olt, Teleorman şi Giurgiu diferenţa între valorile ratei

natalităţii şi cele ale ratei mortalităţii a depăşit pragul de -9%, creionând valenţele unui acut declin demografic. La nivel evolutiv, aceste judeţe au reprezentat, după 1990, zonele cu cele grave dezechilibre demografice, fiind, în acelaşi timp, regiuni pronunţat rurale, cu nivel redus de dezvoltare socio-economică. [15]

Figura 6.2 Harta diferenţierii sporului natural în rural, date pentru anul 2010



Sursă: prelucrarea autorului pe baza datelor INS-TEMPO

Pe baza datelor prezentate mai sus, putem concluziona că diferenţierile demografice înregistrate la nivelul judeţelor sunt semnificative, având rata natalităţii şi structura pe vârste a populaţiei ca elemente centrale în creionarea acestora. Cele mai acute situaţii, sub aspectul raportului dintre populaţia vârstnică şi populaţia tânără, sunt cele consemnate în judeţele Teleorman şi Hunedoara, în timp ce în Braşov şi Iaşi structura pe vârste a populaţiei rurale prezintă forme mult mai echilibrate. Pentru profilul demografic al populaţiei rurale din judeţele Teleorman şi Hunedoara, şansele de redresare a dezechilibrului instaurat în perioada ultimelor două decenii sunt extrem de reduse. Aceasta, pentru că preponderenţa populaţiei vârstnice şi contextul demografic regional nu permit creşteri importante ale natalităţii în măsură să ofere o contrapondere semnificativă la valorile înregistrate de mortalitate. Astfel, în cazul acestor două judeţe, ca, de altfel, şi al altor unităţi administrative de acest tip din Oltenia şi sudul Munteniei, putem vorbi despre impactul major pe care structura actuală pe vârste a populaţiei îl are asupra viitoarelor evoluţii ale natalităţii. Cu alte cuvinte, populaţia rurală din aceste judeţe este prea îmbătrânită pentru a putea să mai producă echilibrarea valorilor indicatorilor demografici, ba, mai mult, situaţia înregistrată în localităţile urbane şi

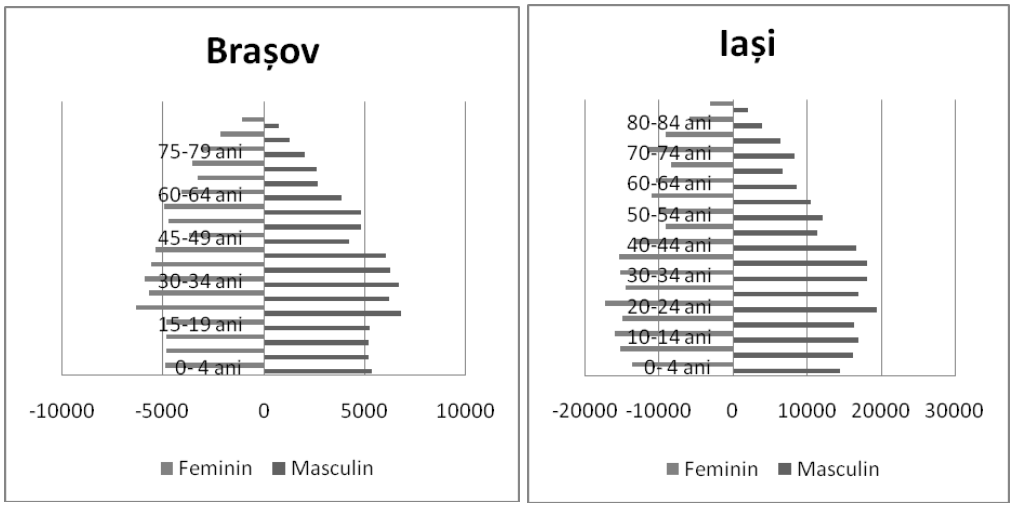
[15] Dumitru Sandu, "Social Disparities in the Regional Development and Policies in Romania", *International Review of Social Research*, 1, no. 1, (2011), pp. 1-30.

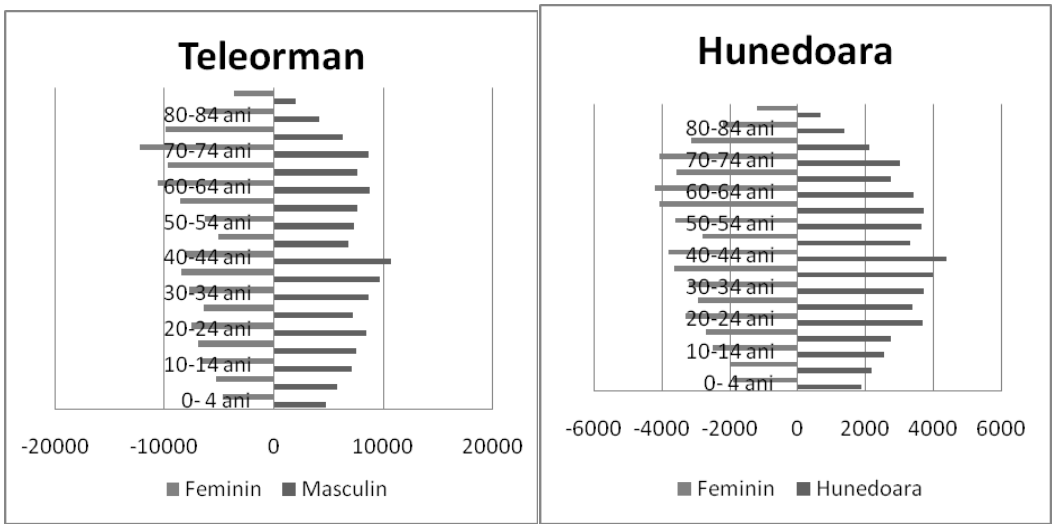
perspectivele de dezvoltare socio-economică a zonelor rurale nu sunt în măsură să sugereze că se poate produce o reaşezare a structurii pe vârste a populaţiei rurale prin intermediul fluxurilor de migraţie internă.

Privind piramida vârstelor populaţiei rurale din Teleorman şi Hunedoara, se constată forma atipică, romboidală, a acesteia, generată de dezechilibrul evident dintre cohortele corespunzătoare populaţiei tinere şi cohortele corespunzătoare populaţiei de vârstă înaintată (figura 3). Spre exemplu, în cazul judeţului Teleorman, efectivul populaţiei cu vârste cuprinse între 0 şi 4 ani este de două ori mai redus decât cel corespunzător populaţiei cu vârsta între 70 şi 74 ani, fiind chiar mai scăzut decât efectivul populaţiei din intervalul 80-84 de ani. Principalii factori care au determinat apariţia acestui dezechilibru cronic au legătură cu sensul fluxurile de migraţie internă din perioada regimului comunist şi cu fenomenul migraţiei externe după 1990. Ceea ce arată datele statistice pentru situaţia judeţului Teleorman nu este foarte diferit de datele ce prezintă structura populaţiei rurale în Hunedoara, Olt, Vâlcea, Dolj sau Giurgiu. Pentru toate acestea, cohortele ce desemnează populaţia născută după 1990 sunt, de la an la an, mai reduse.

Cazurile pozitive, precum este situaţia înregistrată la nivelul populaţiei rurale din judeţele Braşov şi Iaşi, prezintă o structură pe vârste a populaţiei relativ echilibrată, chiar dacă şi acestea prezintă reduceri importante la nivelul populaţiei tinere, corespunzătoare efectivelor născute după 1990 (figura 3). Pentru aceste două cazuri şi pentru celelalte câteva judeţe în care rata natalităţii s-a păstrat la cote relativ ridicate şi după 1990, riscurile de alunecare în grave dezechilibre demografice sunt excluse pe termen scurt şi mediu. Necunoscuta în aceste situaţii este reprezentată de impactul pe care migraţia internă şi cea internaţională îl poate avea în viitoarele modificări ale structurii pe vârste a populaţiei rurale.

Figura 6.3. Piramida vârstelor populaţiei rurale în judeţele Braşov, Iaşi, Hunedoara şi Teleorman





Sursă: prelucrarea autorului pe baza datelor INS-TEMPO

Aşadar, perioada de după 1990 a fost marcată, la nivelul evoluţiilor demografice judeţene, de apariţia şi acutizarea declinului, ca urmare a instaurării, în cele mai multe dintre judeţe, a unui model demografic bazat pe spor natural negativ. Dezechilibrele înregistrate la nivel regional şi judeţean trebuie privite cu maximă atenţie, pentru că acestea ascund grave probleme de ordin social. O populaţie rurală accentuat îmbătrânită generează la nivel local, dincolo de impactul avut asupra activităţilor economice, probleme legate de accesul la servicii socio-medicale adecvate, pe care cele mai multe dintre localităţile în cauză nu le pot însă asigura.

Concluzii

În profil regional, date statistice confirmă instaurarea unor decalaje structurale în ceea ce priveşte caracteristicile demografice ale populaţiei rurale. În momentul de faţă, judeţele din zona Olteniei şi din vestul ţării, între care în mod special Teleorman, Olt, Vâlcea şi Hunedoara, prezintă cel mai acut dezechilibru demografic înregistrat la nivelul populaţiei rurale. Indicatorii la nivel judeţean arată că pentru aceste zone ponderea populaţiei de peste 65 de ani depăşeşte un sfert din totalul efectivului (în cazul judeţului Teleorman, această pondere atingând chiar o treime), în timp ce valorile ratelor de natalitate se situează sub pragul de 8‰, fiind în scădere constantă în perioada de după 1990, pe fondul instaurării unui model de evoluţie demografică negativă, ce se susţine prin însăşi structura pe vârste a populaţiei. De cealaltă parte, zonele rurale din judeţele Braşov, Constanţa, Sibiu, Mureş, Covasna, Ilfov, Suceava şi Iaşi prezintă situaţii substanţial diferite, ce le plasează în afara oricărui risc de derapaj demografic pe termen scurt şi mediu.

La nivel de evoluţie a indicatorilor demografici în ultimii 20 de ani, se disting trei procese majore. În primul rând, populaţia rurală din toate judeţele a consemnat scăderi substanţiale de efectiv şi reduceri ale valorilor ratelor de natalitate şi fertilitate. În al doilea rând, cele mai dramatice evoluţii s-au consemnat în judeţele din partea de sud a Olteniei şi

Munteniei şi în câteva astfel de unităţi din vestul Transilvaniei. Practic, procesul de adâncire a crizei demografice rurale a fost mult mai intens în zonele care cunoşteau, încă din ultima parte a anilor '80, forme incipiente de derapaj demografic. Pentru perioada ultimilor ani, putem identifica un al treilea proces demografic semnificativ, surprinzător prin implicaţiile sale. Astfel, datele demografice pentru populaţia rurală arată că judeţele din partea de est a ţării, în care, în mod tradiţional, se înregistrau valori foarte ridicate pentru natalitate şi fertilitate (am în vedere, în mod special, cazurile judeţelor Bacău, Botoşani, Vaslui şi Neamţ), au cunoscut în ultimii ani reduceri substanţiale ale natalităţii, care au determinat instaurarea – şi la nivelul acestor zone – a sporului demografic negativ. Pe de altă parte, la nivelul populaţiei rurale din Braşov, Constanţa, Sibiu şi Ilfov, ratele de natalitate şi fertilitate au fost în creştere uşoară în ultima perioadă, proces favorizat de nivelul ridicat de dezvoltare a comunelor din aceste zone.

Această lucrare este elaborată şi publicată sub auspiciile Institutului de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, ca parte din proiectul cofinanţat de Uniunea Europeană prin Programul Operaţional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013, în cadrul proiectului Pluri şi interdisciplinaritate în programe doctorale şi postdoctorale, Cod Proiect POSDRU/159/1.5/S/141086.

Capitolul 7

Experienţe sociale ale inegalităţii economice

Mihai Dumitru

Introducere

Orice analiză a bunăstării într-o societate rămâne parţială dacă nu include şi modul în care se face distribuţia resurselor, a bunurilor şi serviciilor, în acea comunitate. Inegalităţile economice sunt universale şi inevitabile. Ordinea economică este tărâmul competiţiei şi înfruntării intereselor. Prea multă egalitate sau inegalitate în distribuţia veniturilor este la fel de dăunătoare dezvoltării economice. Inegalităţile veniturilor pot fi conjuncturale sau permanente, aleatorii sau sistematice, normale sau anormale.[1]

Criteriul separării tipurilor de inegalitate economică poate fi statistic (forma repartiţiei veniturilor, media europeană şi comparaţia între ţări etc.) sau poate include consecinţele sociale ale inegalităţilor asupra funcţionării societăţii (coeziunea socială, conflictele sociale, problemele comunitare pe care le creează etc.) şi calităţii vieţii.

Cercetările ICCV au descris de mult timp caracterul atipic al inegalităţilor economice în România (prin comparaţie cu alte ţări din Uniunea Europeană) şi o tendinţă structurală spre polarizare. La jumătatea anilor '90, C. Zamfir atrăgea atenţia asupra unei tendinţe îngrijorătoare în evoluţia nivelului de trai. „Pe termen mediu şi lung, pericolul situaţiei actuale este dezvoltarea unei societăţi puternic polarizate, cu pungi de sărăcie cronică, înalt stabile".[2] Nici perioadele de creştere economică, nici regresul economic din ultimii ani nu au schimbat semnificativ această tendinţă. „Fenomene de sărăcie şi dezagregare socială, pe fondul creşterii rapide a inegalităţilor, au însoţit tranziţia. Dacă economia se relansează într-o perioadă relativ scurtă, aceste procese sociale negative persistă pe o perioadă de timp imposibil de determinat".[3]

Pentru o ţară săracă precum România – comparativ cu alte ţări din UE –, creşterea standardului de viaţă şi reducerea inegalităţilor economice rămân provocări majore pentru viitor. Sărăcia relativă are o constanţă îngrijorătoare, iar inegalitatea veniturilor este mai mare decât în celelalte ţări din UE. „Limitarea inegalităţii nu este în nicio formă o preocupare politică".[4]

Datele macrosociale ne dau o imagine de ansamblu şi, inerent, simplificatoare a distribuţiei averilor sau a veniturilor (şi consumului) în societatea românească. Este o

[1] Capitolul reprezintă o variantă revizuită şi extinsă a studiului „Percepţia inegalităţilor economice", publicat de autor în *Calitatea Vieţii*, XXV, no. 2, (2014), pp. 111-123.

[2] Cătălin Zamfir (coord.). *Dimensiuni ale sărăciei: România 1994* (Bucureşti: Expert, 1995), p. 161.

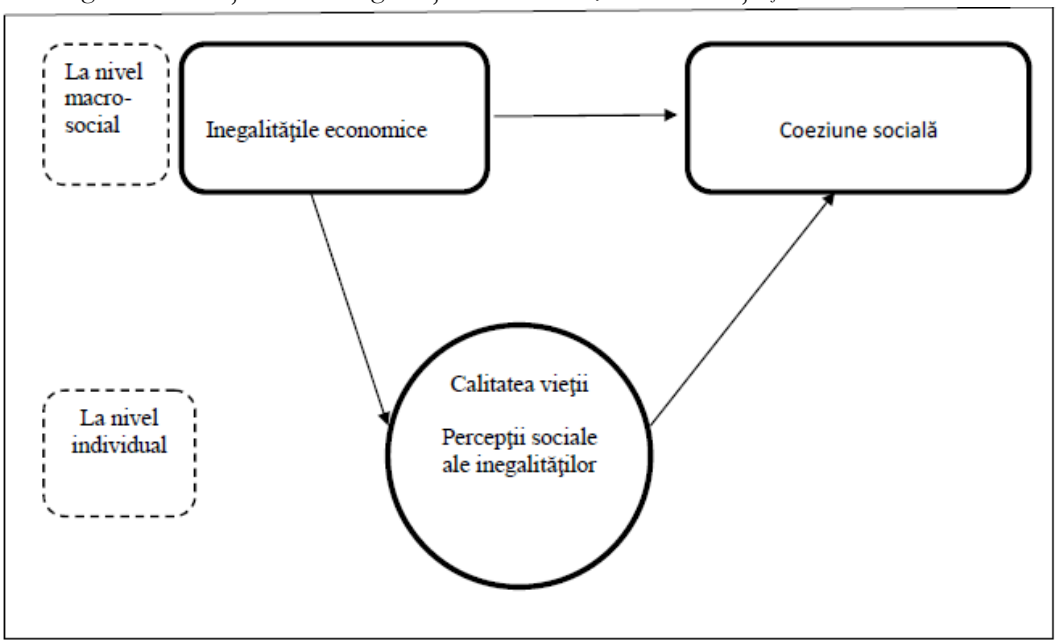
[3] Cătălin Zamfir, Iulian Stănescu şi Simona Ilie, *După 20 de ani: opţiuni pentru România*, (Bucureşti, ICCV, 2010), p. 11.

[4] Cătălin Zamfir, *Ce fel de tranziţie vrem? Analiza critică a tranziţiei II*, (Bucureşti, ICCV, 2012), p. 28.

descriere necesară, dar insuficientă pentru înţelegerea felului în care oamenii trăiesc experienţa inegalităţii economice şi cum le influenţează aceasta formarea identităţilor, evaluările lumii în care trăiesc, atitudinile, motivaţiile, comportamentele şi interacţiunile sociale. Efectele distribuţiei veniturilor asupra calităţii vieţii sunt mediate de percepţiile şi evaluările pe care le au oamenii despre diviziunea societăţii românești în bogaţi şi săraci. Dacă nu ar fi percepute, inegalităţile economice nu ar exista şi nu ar avea niciun efect asupra comportamentului lor şi relaţiilor sociale. Dacă nu ar fi relevante pentru viaţa lor personală, inegalităţile nu ar fi evaluate.

Cum trăiesc oamenii experienţa inegalităţilor economice? Cum îşi definesc şansele pentru o viaţă mai bună? Ce efecte au inegalităţile economice şi sărăcia asupra calităţii vieţii? *Ce reprezentări au asupra diviziunii în bogaţi şi săraci*?

Figura 7.1 Relaţia dintre inegalităţile economice, calitatea vieţii şi coeziunea socială



Acest studiu se bazează pe analiza secundară a datelor din cercetări sociale realizate de Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii, precum şi a rezultatelor unor anchete sociologice proprii.

Şanse de viaţă

De ce bogaţii sunt bogaţi, iar săracii sunt săraci? Inegalităţile economice şi mecanismul stratificării sociale sunt un câmp vast de cercetare, cu o lungă tradiţie în cercetarea sociologică. Explicarea mecanismului social al constituirii şi perpetuării inegalităţilor economice, al controlului şi legitimării lor ar contribui la înţelegerea diferenţierilor în şansele de viaţă ale oamenilor. Unde este „cheia" împlinirii vieţii pe care oamenii şi-o doresc şi pe care o preţuiesc? Cui să îi atribuim responsabilitatea succesului sau eşecului în realizarea

nivelului de trai la care oamenii aspiră? Dacă un individ are o motivaţie puternică şi scopuri de viaţă bine definite, resurse variate (financiare, educaţionale, sociale, de sănătate etc.) şi o bună cunoaştere a regulilor jocului social, va ajunge la nivelul de bunăstare materială pe care şi l-a propus? Invers, dacă în mediul social există oportunităţi numeroase şi norme de acces la acestea, care exclud discriminarea de orice fel (cu excepţia calităţilor şi capacităţilor individuale), toţi oamenii dintr-o societate vor avea standardul de viaţă pe care l-au dorit?

Sunt întrebări vechi, dar mereu reînnoite în cercetarea sociologică din variate perspective teoretico-metodologice. În principiu, acestea sunt întrebări despre şansele de viaţă, un concept folosit pentru prima oară de Max Weber pentru a distinge între clasele sociale (al căror loc este în ordinea economică) şi grupurile de status (pe care le aşază în ordinea socială, adică în sfera distribuţiei „onoarei"). „Ordinea economică este pentru noi pur şi simplu calea prin care bunurile economice şi serviciile sunt distribuite şi folosite".[5] Situaţia de clasă este, în cele din urmă, situaţia de piaţă. „Dar întotdeauna aceasta este conotaţia generică a conceptului de clasă: că felul şansei pe piaţă este momentul decisiv care prezintă o condiţie comună pentru soarta individului".[6]

Peste ani, Ralf Dahrendorf reia conceptul weberian al şanselor de viaţă, dar îi adaugă noi semnificaţii şi îl foloseşte ca instrument teoretic pentru explicarea schimbării sociale şi a conflictelor sociale. „Şansele de viaţă sunt numai parţial opţiuni; cealaltă parte se referă la coordonatele în cadrul cărora opţiunile au sens".[7] Este vorba despre normele sociale şi barierele sociale pe care le pot crea. Urmându-l pe Amartya Sen, sociologul german consideră că îndreptăţirea „se concentrează asupra capacităţii oamenilor de a controla bunuri cu ajutorul mijloacelor legale pe care le pune la dispoziţie societatea".[8] Îndreptăţirile (drepturile fundamentale, salariile în scădere, preţurile în creştere etc.) trasează frontiere şi pot da naştere la bariere sociale. Şansele de viaţă depind atât de opţiuni (posibilităţile de alegere date în cadrul structurii sociale, o combinaţie specifică de îndreptăţiri şi ofertă), cât şi de ligaturi (legături culturale adânci care îi ghidează pe oameni pentru a-şi găsi drumul în lumea opţiunilor). Amartya Sen defineşte mai clar oportunităţile sociale. Acestea „se referă la cadrul instituţional oferit de o societate în ceea ce priveşte educaţia, asistenţa medicală şi aşa mai departe, care influenţează libertatea fundamentală a individului de a trăi mai bine".[9]

Şansele oamenilor de a trăi mai bine depind atât de caracteristicile individuale (opţiuni şi motivaţie, resurse financiare, educaţionale, sociale şi capacităţi, reprezentările adecvate ale regulilor jocului social), cât şi de structura socială, de oportunităţile şi facilităţile pe care le oferă mediul social, de normele şi practicile de acces în lumea consumului de bunuri şi servicii.

Dacă şansele de viaţă ar fi egale, iar capacităţile individuale (cunoştinţe, aptitudini, atitudini, starea sănătăţii) şi eficacitatea în competiţie pe piaţa muncii ar fi singurele criterii ale distribuţiei veniturilor, atunci varianţa interpersonală a bunăstării ar fi maximă şi inegalitatea

---

[5] Max Weber, *From Max Weber: Essays in Sociology, edited by H.V. Gerth and C. Wright Mills* (London: Routledge, 1993), p. 181.
[6] Ibid., p. 182.
[7] Ralf Dahrendorf, *Conflictul social modern. Eseu despre politica libertăţii* (Bucureşti: Humanitas, 1996), p. 31.
[8] Ibid., p. 129.
[9] Amartya Sen, *Dezvoltarea ca libertate* (Bucureşti: Editura Economică, 2004), p. 60.

economică ar avea forma statistică a unei curbe normale. Or, în România, în toată perioada tranziţiei, a existat o tendinţă accentuată către polarizare socială. Inegalităţile economice au un caracter sistematic, de durată. Sursele acestora trebuie căutate în mecanismul stratificării sociale. Grupuri sociale largi au fost excluse de la beneficiile bunăstării în perioadele de dezvoltare şi au suportat costurile crizelor economice. „Problema fundamentală a tranziţiei este deci accesul la resurse".[10] Ordinea economică şi cea politică au avut tendinţa de a se suprapune în mare măsură, ceea ce a condus treptat România spre o societate de status şi o reducere a mobilităţii sociale pe scara bunăstării. „Statul în tranziţie a devenit terenul confruntării celor două tendinţe structurale: modelul statului capitalist occidental şi modelul neofeudal".[11] Acesta din urmă este tot un stat redistributiv, dar de jos în sus, de la masa populaţiei spre coaliţia de la vârful statului, în avantajul segmentului bogat. „Măsurile politice adoptate în România în ultimii ani promovează accentuat inegalitatea".[12] Politica salarială şi sistemul fiscal i-au avantajat pe cei bogaţi. Politizarea şi slăbirea instituţiilor statului au favorizat corupţia şi profiturile mari în economia subterană.

Atitudini faţă de inegalităţile economice

Accesul la bunăstare are conexiuni funcţionale cu şansele de acces la educaţie, servicii de sănătate, piaţa muncii sau la participare şi incluziune socială. Inegalităţile economice par foarte importante pentru români şi este firesc să fie aşa câtă vreme opţiunile lor şi şansele de a avea nivelul de trai la care aspiră depind de regulile jocului social, de măsura în care acestea sunt echitabile, juste sau injuste. Nouă din zece oameni, independent de statusul lor economic şi social, le evaluează ca fiind prea mari. Un asemenea consens este rar în opinia publică.

Tabel 7.1 Evaluarea diferenţelor între venituri

În România, diferenţele dintre venituri sunt:	procente
mult prea mari	58
prea mari	33
normale	5
prea mici	2
mult prea mici	1

Sursa: Ioan Mărginean şi Iuliana Precupeţu, (coord.), *Paradigma calităţii vieţii*. Bucureşti: Editura Academiei Române, 2011, p. 249.

Aceste evaluări includ o componentă atitudinală: opiniile oamenilor despre egalitatea sau inegalitatea veniturilor, despre dreptatea socială şi şansele de viaţă în societatea românească.

Felul în care oamenii văd lumea socială, divizarea ei în bogaţi şi săraci, regulile jocului social care le dă mai multe sau mai puţine şanse de viaţă are caracteristicile unei hărţi

[10] Cătălin Zamfir, *Ce fel de tranziţie vrem? Analiza critică a tranziţiei II*, Bucureşti, ICCV, 2012, p. 14.
[11] Ibid., p. 15.
[12] Ibid., p. 28.

cognitive a mediului social, a contextului de viaţă. Oamenii au nu numai o hartă cognitivă a lumii înconjurătoare - cum altfel şi-ar alege un drum către viaţa pe care o preţuiesc? –, ci şi o reprezentare a societăţii bune, mai drepte, în care ar dori să trăiască.

Figura 7.2 Reprezentări ale societăţii româneşti

1 2 3 4 5

		România de astăzi	România aşa cum ar trebui să fie
		%	%
1	o mică elită la vârf, foarte puţini oameni la mijloc şi cea mai mare parte a oamenilor la bază	**50,8**	8,5
2	o societate ca o piramidă, cu o elită mică la vârf, mai mulţi oameni la mijloc şi cei mai mulţi la bază	29,0	15,3
3	o piramidă cu excepţia faptului că puţini oameni sunt chiar jos	8,0	11,8
4	o societate cu cei mai mulţi oameni la mijloc	8,0	**47,1**
5	o societate cu cei mai mulţi apropiaţi de vârf şi doar puţini jos	4,1	17,3
	total	100	100

Sursa: anchetă sociologică pe un eşantion reprezentativ pentru populaţia adultă a României în anul 2014; arhiva de date a autorilor cercetării, I. Stănescu şi M. Dumitru

Ce consecinţe au aceste perspective despre ordinea economică asupra comportamentelor individuale şi interacţiunilor sociale? Cui atribuie românii succesul în viaţă? Trei factori sunt consideraţi foarte importanţi de majoritatea populaţiei: şansa, ambiţia şi munca.

Tabel 7.2 Factorii succesului în viaţă

Pentru succesul în viaţă este foarte important...	procente
să ai noroc	59
să ai ambiţie	58
să munceşti mult	51
să ai relaţii	47
să ai talent	46
să ai educaţie superioară	39
să ai relaţii cu oameni politici	34
să provii dintr-o familie bogată	28
să ai părinţi cu educaţie superioară	25

Sursa: Ioan Mărginean şi Iuliana Precupeţu, (coord.), *Paradigma calităţii vieţii*. Bucureşti: Editura Academiei Române, 2011, pp. 254-256.

Din perspectiva populației, succesul în realizarea proiectelor de viață ar trebui să se bazeze pe calități personale (motivație, muncă, talent și educație) și pe moștenirea familială, valorificarea oportunităților sau a relațiilor sociale.

Când evaluează însă șansele reale de viață, majoritatea populației (56%) consideră că „posibilitățile de afirmare în viață" sunt proaste.

Tabel 7.3 Evaluarea posibilităților de afirmare în viață

	procente
foarte proaste	16
proaste	40
satisfăcătoare	31
bune	11
foarte bune	2

Sursa: Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu, (coord.), *Paradigma calității vieții*. București: Editura Academiei Române, 2011, p. 246.

Pentru majoritatea oamenilor, munca este sursa principală de venit. Cum își descriu șansele (posibilitatea) de a ocupa un loc de muncă? Trei pătrimi din populația României (76%) le consideră „proaste".

Tabel 7.4 Posibilitatea obținerii unui loc de muncă

	2010	diferențe față de 1990
	procente	puncte procentuale
foarte proaste	39	+29
proaste	37	+14
satisfăcătoare	17	-13
bune	6	-13
foarte bune	0	-2

Sursa: Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu, (coord.), *Paradigma calității vieții*. București: Editura Academiei Române, 2011, p. 246.

Evaluările populației și ale sociologilor sunt concordante: România este o societate polarizată în care există bariere sociale ce îi separă pe cei avantajați de cei dezavantajați economic. Aceștia din urmă au puține șanse de a accede la bunăstare și la felul de viață pe care îl prețuiesc. „Economia românească oferă în momentul actual oportunități economice reduse: venituri general scăzute, locuri de muncă tot mai puține, oportunități limitate și vulnerabile de activități economice pe cont propriu, fiscalitatea ridicată pe forța de muncă care alimentează ocuparea «la negru» și, odată cu acestea, arbitrariul în recompensarea forței de muncă, ca și condițiile de muncă posibil sănătoase".[13]

[13] ——— (coord.). *România: răspunsuri la criză* (București: ICCV, 2011), p. 57.

Inegalităţile economice în România

Pe lungul drum al României către o economie de piaţă modernă, unii oameni au fost câştigători, alţii perdanţi în competiţia pentru o viaţă mai bună. Unii şi-au sporit rapid averile, alţii şi-au conservat poziţia pe scara bunăstării, dar cei mai mulţi au sărăcit. După un sfert de veac, în 2012, 14,1% dintre romani trăiesc cu mai puţin de 2 euro pe zi; alţi 22,4% au un venit zilnic de 3,2 euro (vezi tabel .5). Între cei mai săraci (20%) şi cei mai bogaţi (ultima quintila) este un raport de 6,3, o diferenţă economică mai mare decât in media Uniunii Europene (5,1).

Tabel 7.5 Veniturile totale ale gospodăriilor, pe decile, în anul 2012

decila	venituri pe persoană (lei)	venituri totale (lei)	distribuţia persoanelor (%)
D1	până la 260	1.286,3	14,1
D2	(260-372)	1.633,0	11,9
D3	(372-471)	1.744,4	10,5
D4	(471-571)	1.977,2	10,2
D5	(571-676)	2.178,3	9,8
D6	(676-791)	2.271,7	9,1
D7	(791-929)	2.631,1	9,3
D8	(929-1474)	2.940,1	9,0
D9	(1125-1474)	3.374,5	8,6
D10	(peste 1474)	4.713,2	7,5
total			100,0

Sursa: Anuarul Statistic al României 2013

Inegalităţile economice au crescut între 1990 şi 2007, apoi au înregistrat o uşoară scădere, probabil ca urmare a politicilor statului (austeritatea, măsurile fiscale etc.), dar şi a crizei economice.

Tabel 7.6 Evoluţia inegalităţii veniturilor în România (coeficienţi Gini)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
România	31,0	31,0	33,0	37,8	36	34,9	33,3	33,2	33,2
Norvegia	25,2	28,2	28,2	23,7	25,1	24,1	23,6	22,9	22,6
Portugalia	37,8	38,1	37,7	36,8	35,8	35,4	33,7	34,2	34,5
UE 27	...	30,6	30,3	30,6	30,9	30,5	30,5	30,8	30,6
UE 28							30,5	30,8	30,6

Sursa: Eurostat

Inegalităţile economice sunt mai mari în România decât în alte ţări europene. Diferenţele provin nu numai din nivelul de dezvoltare economică, ci, mai ales din modul în care văd statele rolul politicilor sociale. Cele mai reduse diferenţe între bogaţi şi săraci sunt în Suedia, Cehia, Finlanda, Austria (coeficientul Gini variază între 0,244 şi 0,263). La polul opus, se află ţările din sudul Europei: Italia, România, Grecia, Spania, Bulgaria (şi, ca excepţie, Marea Britanie).

Efectele crizei economice au avut acelaşi patern de influenţare a diviziunilor economice. Statele variază în opţiunile pentru protecţia socială a cetăţenilor lor.

În anii tranziţiei, inegalitatea veniturilor a crescut, iar coeficientul Gini a evoluat de la 0,24 în 1989 la 0,33 în anul 2012; valorile cele mai mari le-a avut în anii 2007 şi 2008. Orice metodă de măsurare am utiliza, în România, inegalităţile economice sunt mai mari decât în majoritatea ţărilor Uniunii Europene. Pe primele două locuri ale unei ierarhii europene, Letonia şi România ocupă primele locuri; interesant este că, în aceste ţări, şi riscul de sărăcie este mai mare decât în restul continentului.

Varianţa inter-regională a veniturilor poate fi atribuită, în primul, rând contextelor locale: nivelul dezvoltării, structura economiei, funcţionarea pieţelor locale, gradul de urbanizare etc.

Tabel 7.7 Veniturile gospodăriilor, în profil teritorial (2012)

regiunea de dezvoltare	total gospodării	gospodării de…			
		salariaţi	agricultori	şomeri	pensionari
România	861,2	1.056,3	583,7	488,0	852,9
Nord-Vest	867,7	1.026,8	609,2	462,5	858,8
Centru	875,4	1.032,5	647,6	378,0	891,1
Nord-Est	757,2	971,7	519,1	500,8	780,2
Sud-Est	756,1	900,8	554,9	439,7	757,2
Sud-Muntenia	835,5	1.035,7	690,9	529,0	794,3
Bucureşti-Ilfov	1.168,3	1.309,6	789,9	682,7	1017,1
Sud-Vest Oltenia	775,0	990,9	568,1	474,9	730,1
Vest	970,8	1.125,9	782,0	582,5	872,4

Sursa: Anuarul Statistic al României 2013

În România, numărul salariaţilor a scăzut aproape la jumătate faţă de anul 1989. Varianta inter-individuală a veniturilor poate fi atribuită funcţionării cererii şi ofertei, tipului de activitate economică şi productivităţii muncii, dar şi regulilor (formale sau informale) de pe piaţa muncii, precum şi naturii surselor de venit. Veniturile sunt influenţate şi de trăsăturile gospodăriei (talie, numărul persoanelor cu venit etc.).

Tabel 7.8 Veniturile gospodăriilor în funcţia de numărul persoanelor (2012)

	venitul gospodăriei (lei)
total gospodării	861,2
gospodării cu	
1 persoană	1.140,8
2 persoane	1.092,7
3 persoane	969,6
4 persoane	764,0
5 persoane	656,5
6 persoane şi mai multe	527,5

Sursa: Anuarul Statistic al României 2013

O serie de caracteristici individuale sunt şi ele „responsabile" pentru diferenţele în venituri: educaţia, sănătatea, complexitatea calificării (capitalul uman), vârsta, genul şi, mai ales, participarea la piaţa muncii. Rata sărăciei este mai mare la femei (17,1%) decât la bărbaţi (15,7%) şi este explicabilă prin atitudinile discriminatorii ale angajatorilor. Rata sărăciei este mai mare în rândul tinerilor (31,3%) decât al populaţiei active, ceea ce atrage atenţia asupra relaţiilor dintre sistemul de învăţământ şi piaţa muncii. Varianţa inter-individuală a veniturilor din muncă atrage atenţia asupra *rolului capitalului uman*. Deoarece creşterea acestuia cere acţiuni de lungă durată apar ca foarte importante *pe termen scurt* politicile de redistribuire.

Inegalităţile economice sunt fenomene sociale generate, în primul rând, de mecanismele economice ale pieţei şi formării preţurilor. Evoluţia diferenţierilor în veniturile populaţiei este influenţată de o serie de factori economici: nivelul de dezvoltare economică (comparativ cu alte ţări); structura economică (75% din firme au 0-10 salariaţi); dezindustrializarea şi expansiunea sectorului serviciilor în care lucrează oameni semicalificaţi, cu productivitate scăzută (excepţie IT) etc.

Factorii sociali sunt numeroşi şi includ:

- capitalul uman (educaţia, formarea profesională şi sănătatea);
- discriminarea (bărbaţi - femei, tineri – şi maturi);
- evoluţia legislaţiei muncii (schimbarea Codului muncii);
- lipsa de eficacitate a instituţiilor care veghează aplicarea legislaţiei muncii;
- declinul sindicatelor (generat de schimbările din economie dar şi de corupţia de la vârful organizaţiilor);
- scăderea puterii de negociere a salariaţilor şi creşterea puterii angajatorilor în stabilirea salariilor;
- asocierea dintre politică şi afaceri (teoretic independente, ordinea economică socială şi politică, atunci când interacţionează fac ca distribuţia veniturilor prin piaţă să funcţioneze deformat şi să apară inegalităţi sociale mari şi de durată);
- subfinanţarea politicilor sociale care vizează redistribuirea veniturilor etc.

Relaţia dintre piaţă şi stat este „nodul gordian" al dezbaterilor din teoriile inegalităţii. Miza este una politică. Să lăsăm piaţa şi sistemul ei de preţuri să opereze liber sau să intervenim şi să modificăm mecanismele economice care produc inegalitate? Cât de amplă să fie redistribuirea veniturilor ? Aceasta este clasica confruntare dintre filosofiile politice de dreapta şi de stânga.

În România, politicile care vizează redistribuirea veniturilor au fost fluctuante şi au avut o eficacitate slabă. Contribuţiile şi transferurile, ca principalele instrumente fiscale care vizează redistribuţia veniturilor din muncă nu au avut efecte semnificative asupra reducerii inegalităţilor.

În lumea modernă, redistribuirea veniturilor se face de sus în jos, de la cei avantajaţi către cei dezavantajaţi. În România, datorită corupţiei, în paralel cu redistribuirea formală (legală) a veniturilor funcţionează o redistribuire informală (ilegală) de jos în sus, ca în societăţile premoderne.

Calitatea vieţii: efectele inegalităţilor economice

Pe termen lung, inegalităţile economice pot contribui la creşterea economiei şi a bunăstării. Pe termen scurt însă, creşterea inegalităţii veniturilor conduce la *adâncirea sărăciei*. Veniturile dintr-un an sunt o constantă şi (re)distribuirea lor este un joc cu sumă nulă. Orice ameliorare a situaţiei financiare a unui grup social conduce cu necesitate la deteriorarea bunăstării altor categorii sociale. Privilegiile acordate unor persoane se convertesc în dezavantaje pentru alte persoane ale căror venituri rămân constante sau scad. Creşte numărul săracilor, iar sărăcia devine mai profundă şi privaţiunile mai severe. „Problema cea mai gravă a inegalităţii este cea a formării zonei negre, cuprinzând acel segment de populaţie care rămâne constant în zona veniturilor mici, continuu insuficiente în raport cu trebuinţele de bază. Acest segment de populaţie, persistând într-o sărăcie severă şi cronică, acumulează şi handicapurile educaţionale şi culturale, depărtându-se astfel de restul populaţiei".[14]

În ultimele două decenii şi jumătate, Institutul de Cercetare a Calităţii Vieţii (ICCV) a realizat numeroase cercetări sociale ale standardului de viaţă, ale inegalităţilor economice şi sărăciei Dacă în primul deceniu al noului mileniu „sărăcia absolută s-a redus spectaculos, nu acelaşi lucru se poate spune şi despre sărăcia relativă, care cunoaşte după anul 2000 o constanţă îngrijorătoare, la unul dintre cele mai ridicate niveluri din Europa".[15] Chiar dacă sărăcia a inclus şi segmente ale populaţiei active economic, inclusiv salariaţii, grupurile cu risc ridicat de sărăcie aparţin populaţiei care nu este inclusă pe piaţa muncii.

ICCV a folosit mai multe metode de măsurare a inegalităţilor economice şi a sărăciei: venitul şi consumul, evaluarea veniturilor în raport cu trebuinţele, autoidentificarea pe scala sărac-bogat etc. Aceste măsuri corelează semnificativ şi se pot substitui reciproc. Venitul – ca variabilă centrală şi omogenă – nu ne oferă informaţii despre varianţa interpersonală a împlinirilor şi privaţiunilor (nevoile diferă de la un stadiu de viaţă la altul, de la o familie la alta, de exemplu), a satisfacţiei şi insatisfacţiei, a fericirii şi nefericirii, precum şi a altor caracteristici ale vieţii pe care oamenii o preţuiesc. „Inegalitatea veniturilor poate diferi substanţial de inegalitatea într-o serie de alte „spaţii" (adică în ceea ce priveşte alte variabile relevante), cum ar fi bunăstarea, libertatea şi diferite aspecte ale calităţii vieţii (inclusiv sănătatea şi longevitatea)".[16]

Diagnoza anuală a calităţii vieţii – un program de cercetare realizat între anii 1990 şi 2010 (treisprezece anchete sociologice) – a arătat o (co)relaţie semnificativă între evaluarea veniturilor prin prisma necesităţilor (bunăstarea subiectivă) şi starea de sănătate aşa cum şi-o apreciază oamenii.

Într-un studiu recent asupra ţărilor dezvoltate, autorii constată că *sănătatea şi problemele sociale* ca violenţa, bolile mentale, adolescentele care nasc, eşecul educaţional „au o relaţie slabă sau nicio relaţie cu nivelul venitului mediu într-o societate.[17] (...) Problemele din ţările dezvoltate nu

---

[14] Ibid., p. 57.

[15] Cătălin Zamfir, Iulian Stănescu şi Simona Ilie, *După 20 de ani: opţiuni pentru România*, (Bucureşti, ICCV, 2010), p. 31.

[16] Amartya Sen, *Dezvoltarea ca libertate* (Bucureşti: Editura Economică, 2004), p. 126.

[17] Richard Wilkinson şi Kate Pickett, *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone* (London: Penguin, 2010), p. 24.

apar pentru că societatea nu este suficient de bogată (ori chiar pentru că este prea bogată), ci pentru că scala diferenţelor materiale între oameni în interiorul fiecărei societăţi este prea mare. Ceea ce contează este unde ne situăm în relaţiile cu alţii în societatea noastră".[18]

Într-o anchetă sociologică din 2013, realizată de ICCV, au fost supuse evaluării publice – dacă oamenii au sau nu au nevoie – bunuri, servicii şi activităţi esenţiale pentru un trai decent, conform standardelor sociale, în societatea românească actuală. Cei mai mulţi români trăiesc privaţiuni pe o scară mai largă sau mai redusă. Aproape două milioane de români trăiesc în sărăcie, fiind privaţi de necesităţi fundamentale ale vieţii lor. Alţi 14% sunt expuşi riscului de sărăcie. Indexul deprivării materiale corelează semnificativ şi la un nivel ridicat cu alte variabile, cum sunt „venitul lunar al gospodăriei" sau „evaluarea veniturilor prin prisma necesităţilor". Săracii fac parte din populaţia care nu participă (sau o face ocazional) la piaţa muncii: şomeri, pensionari, casnice şi lucrători cu ziua[19].

Deprivarea materială este mai răspândită în mediul rural decât în cel urban. Sărăcia este mai frecvent întâlnită decât în media populaţiei între persoanele cu instruire şcolară scăzută, căsătorite şi cu copii. Deprivarea materială este asociată semnificativ cu satisfacţia generală cu viaţa (coeficientul Gamma = 0,545). Aşa cum se observă, sărăcia înseamnă mai mult pentru viaţa oamenilor decât lipsa sau precaritatea veniturilor. Într-un studiu anterior am arătat cum veniturile influenţează bunăstarea emoţională a românilor; sărăcia şi privaţiunile, problemele pe care le provoacă creează supărare şi nefericire.[20] În România, tocmai din cauza întinderii sărăciei, „*banii pot cumpăra fericirea*". În ţările cu un nivel ridicat al bunăstării economice, veniturile nu mai influenţează varianţa fericirii.

Pentru că oamenii „se află în condiţii de existenţă similare, fiind supuşi acţiunii aceluiaşi mediu fizic şi social, există cu necesitate un fel de a fi şi un fel de a fi fericit care le sunt comune".[21] După sociologul francez, „amplificarea sinuciderii indică regresul fericirii medii".[22] Înseamnă aceasta că bunăstarea emoţională (fericirea/nefericirea) poate fi un indicator al coeziunii sociale?

Oameni bogaţi şi oameni săraci – două lumi sociale

Inegalităţile economice şi sărăcia influenţează – direct sau indirect – calitatea vieţii oamenilor. Nu numai bunăstarea lor materială şi o viaţă conformă standardelor din societate, care îi face să se simtă „în rândul oamenilor", depind de poziţia pe care o ocupă în ordinea economică, ci şi gradul satisfacţiei cu viaţa, sănătatea, longevitatea (şi mortalitatea), participarea la viaţa comunităţii şi interacţiunile cu alţi oameni. În România, veniturile insuficiente pentru o viaţă decentă sunt o zonă critică a calităţii vieţii.[23]

---

[18] Ibid., p. 25.

[19] Mihai Dumitru şi Iulian Stănescu, "Social needs: a consensual approach to material deprivation", *Procedia Economics and Finance*, 8, no., (2014), pp. 293-299.

[20] Mihai Dumitru, "Emotional Welfare: Can Money Buy Happiness", în *The European Culture for Human Rights: The Right to Happiness*, Elena Zamfir şi F. Magino (coord.) (Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2013).

[21] Emil Durkheim, *Diviziunea muncii sociale* (Bucureşti: Albatros, 2001), p. 264.

[22] Ibid., p. 264.

[23] Ioan Mărginean şi Iuliana Precupeţu (coord.). *Calitatea vieţii în România 2010* (Bucureşti: ICCV, 2010).

Oamenii nu sunt – şi nu pot fi – indiferenţi la modurile în care te poţi îmbogăţi sau cădea în sărăcie, la regulile jocului social. Ce calităţi umane sunt sancţionate pozitiv, recompensate şi permit ascensiunea către bunăstare? Ce însuşiri te constrâng să trăieşti în sărăcie? Există un clivaj social între bogaţi şi săraci?

Pentru explorarea percepţiilor sociale ale oamenilor bogaţi şi săraci, am realizat o anchetă sociologică în trei oraşe de mărimi diferite (Bucureşti, Ploieşti şi Băicoi) şi optsprezece comune din judeţul Prahova. Au fost intervievate 1.082 de persoane din medii sociale variate: tineri şi vârstnici, femei şi bărbaţi, salariaţi (din sectorul privat sau public), agricultori sau studenţi, cu venituri mari, medii sau mici (şi unii fără). Au fost adresate întrebări deschise, iar răspunsurile au fost codificate în etapa finală a cercetării. Lotul persoanelor investigate nu este reprezentativ pentru populaţia României. Datele empirice ne dezvăluie totuşi mecanismul evaluării grupurilor sociale aflate la extremităţile bunăstării materiale şi pot servi pregătirii unei cercetări cantitative la nivel naţional.

Puţini oameni sunt obiectivi şi au opinii neutre despre divizarea societăţii între cei cu averi mari şi cei cu venituri insuficiente pentru traiul de zi cu zi. Cine are o părere bună despre oamenii bogaţi are o opinie defavorabilă despre săraci. Şi, invers, judecăţi pozitive despre oamenii săraci sunt asociate cu criticismul faţă de bogaţi. Săracii sunt amărâţi, necăjiţi, stârnesc compasiune, nu au bani, sunt harnici, nu au locuri de muncă, sunt oameni simpli, cinstiţi. La polul opus, sunt percepuţi ca victime, ignoranţi, resemnaţi, slabi, leneşi. Săracii sunt valorizaţi pozitiv în mediul rural şi sunt percepuţi critic în oraşe.

Tabel 7.9 Reprezentări sociale ale săracilor

urban (procente)		rural (procente)	
însuşiri pozitive			
harnici	8	amărâți, necăjiți	37
		mi-e milă de ei	16
		nu au bani	14
		nu au locuri de muncă	7
		oameni simpli, cinstiți	5
însuşiri negative			
victime	37	puturoşi, leneşi	19
ignoranţi	36	oameni de nimic, fraieri	1
resemnaţi	36	alte trăsături negative	2
slabi	21		
leneşi	17		

Notă: suma procentelor este mai mare decât 100 pentru că persoanele intervievate au dat 1, 2 sau 3 răspunsuri.

Bogaţii sunt inteligenţi, motivaţi, cu spirit de iniţiativă, adaptabili şi cu putere de muncă. Când sunt evaluaţi critic, sunt caracterizaţi ca escroci, oportunişti, hoţi, necinstiţi, corupţi, zgârciți etc.

Tabel 7.10 Reprezentări sociale ale bogaţilor

urban (procente)		rural (procente)	
însuşiri pozitive			
inteligenţi	24	isteţi, deştepţi	5
au voinţă	19	oameni harnici	4
au spirit de iniţiativă	11	cinstiţi	1
adaptabili	10	altele	4
au capacitate de muncă	9		
curajoşi	8		
încredere în sine	6		
instruiţi	5		
serioşi	4		
însuşiri ambivalente			
		şi buni, şi răi	4
		nu mă interesează	3
		oameni de afaceri	1
însuşiri negative			
escroci	30	hoţi, necinstiţi, corupţi	38
oportunişti	18	zgârciţi	12
au relaţii	10	mincinoşi, profitori	6
snobi	6	au furat de la săraci	4
opulenţi	5	îi detest	4
neîmpliniţi	1	lacomi	3
		răi, nemiloşi	2
		alte trăsături negative	5

Notă: suma procentelor este mai mare decât 100 pentru că persoanele intervievate au dat 1, 2 sau 3 răspunsuri.

Evaluările oamenilor bogaţi sau săraci sunt judecăţi morale, fie că se referă la însuşirile personale (pozitive sau negative), fie la jocul social care i-a făcut câştigători sau perdanţi.

Există o varianţă interindividuală în evaluările persoanelor situate la extremele inegalităţii economice. Gradul de concentrare a opiniilor este mai mare în mediul urban decât în cel rural. Varianţa interindividuală a reprezentărilor este influenţată de poziţia în ierarhia veniturilor, de educaţie, ocupaţie şi stadiul de viaţă, precum şi de contextele în care trăiesc (şi unde există mai multe sau mai puţine oportunităţi de realizare a proiectelor de viaţă).

Distanţa socială cea mai mare este între „noua clasă mijlocie" din metropolă (pentru care bogaţii sunt un grup de referinţă) şi locuitorii satelor (pentru care săracii sunt atât grup de apartenenţă, cât şi de referinţă).

Tabel 7.11 Diferenţe în reprezentările inegalităţii economice

	evaluarea oamenilor bogaţi (procente)			evaluarea oamenilor săraci (procente)		
	(+)	(-)	indice	(+)	(-)	indice
urban	58	42	+0,16	8	92	-0,84
rural	26	74	-0,48	78	22	+0,56

Notă: indicele a fost calculat astfel: nr. evaluărilor pozitive – nr. evaluărilor negative/ nr. total evaluări

Judecăţile evaluative ale lumii în care trăiesc şi ale vieţii personale sunt duale în conţinut şi în sursele formării lor: pe de o parte, sunt construcţii sociale generate în interacţiunile sociale, iar, pe de altă parte, sunt individuale în măsura în care reflectă experienţele directe şi împrejurările personale de viaţă.

Inegalităţile economice şi sărăcia au efecte nu numai asupra bunăstării materiale şi a capacităţii de a avea nivelul de trai la care oamenii aspiră, ci şi asupra relaţiilor între grupurile sociale, generând alienare şi tensiuni între ele. Majoritatea românilor crede că în societatea românească există un conflict între bogaţi şi săraci.

Tabel 7.12 Percepţia existenţei conflictelor între săraci şi bogaţi în societatea românească (procente cumulate ale celor care au răspuns „foarte mult" şi „mult")

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2003	2006	2010
54	56	55	55	58	56	56	56	63	60	60	62

Sursa: Ioan Mărginean şi Iuliana Precupeţu, (coord.), Paradigma calităţii vieţii. Bucureşti: Editura Academiei Române, 2011, p. 257.

Cercetarea la nivel microsocial a experienţei umane a inegalităţilor economice este o cale complementară a studiului distribuţiei veniturilor, o perspectivă care permite înţelegerea mai profundă a efectelor diviziunii în bogaţi şi săraci asupra coeziunii sociale şi a calităţii vieţii în societatea românească. Bogaţii şi săracii formează lumi sociale distincte. Între ele există un clivaj, vizibil în judecăţile morale pe care le fac unii altora. Diviziunea între bogaţi şi săraci se intersectează cu alte clivaje sociale din societatea românească.[24]

În loc de încheiere

Inegalităţile economice (polarizarea socială) şi ratele mari ale sărăciei (absolute şi, mai ales, relative) sunt tendinţe sociale de durată în societatea românească. Privaţiunile materiale influenţează felul de viaţă a milioane de români, sănătatea, longevitatea, bunăstarea lor emoţională şi interacţiunile dintre oameni. Bogaţii şi săracii trăiesc în lumi sociale distincte, ceea ce generează anomie şi probleme sociale. România tinde să (re)devină o societate de status.

Şansele oamenilor de a trăi mai bine depind atât de caracteristicile individuale (opţiuni şi motivaţie, resurse financiare, educaţionale, sociale şi capacităţi , reprezentările adecvate ale regulilor jocului social) cât şi de structura socială, de oportunităţile şi facilităţile pe care le oferă mediul social, de normele şi practicile de acces în lumea consumului de bunuri şi servicii. Inegalităţile veniturilor sunt fenomene complexe generate, în primul rând, de mecanisme economice (ca piaţa muncii) dar şi de aranjamente sociale şi politice. Teoretic independente, **când ordinea economică, socială şi politică interacţionează – cum este cazul României – distribuţia veniturilor prin piaţă funcţionează deformat, se nasc inegalităţi economice mari şi de durată** şi cu consecinţe majore asupra coeziunii sociale şi în viaţa oamenilor. Oamenii sunt fiinţe extrem de diverse. ‘ Noi diferim în vârstă, sex,

[24] Ioan Mărginean, "Social Conflicts in Romania and the EU", *Sociologie Românească*, VII, no. 1, (2009), pp. 3-9.

sănătate mentală şi fizică, putere fizică, abilităţi intelectuale, circumstanţe climatice, vulnerabilitate epidemiologică, mediu social şi în multe alte privinţe."[25] Oamenii îşi pot propune orice obiective privind bunăstarea proprie şi a familiei. Limitele şi constrângerile pe care le vor întâmpina provin nu numai din calităţile personale (strict individualizate), ci şi dintr-un mediu social mai mult sau mai puţin generos în oportunităţi, dar şi în dificultăţi.

[25] Amartya Sen, *Dezvoltarea ca libertate* (Bucureşti: Editura Economică, 2004), p. 28.

Capitolul 8

Localităţile rurale în contextul reformei administrative

Flavius Mihalache

Introducere şi obiective

În contextul dezbaterilor recente privind regionalizarea şi descentralizarea, tema reformei actualului model de organizare administrativ-teritorială a localităţilor apare în plan secund. Fără a intenționa să intre în polemica legată de modelul de organizare internă a regiunilor, pe care România ar trebui să-l adopte, studiul de faţă se vrea a fi o perspectivă complementară asupra acestui proces, mutând accentul discuţiei pe tematica localităţilor rurale şi a necesităţii de reformare a acestora. Temele principale dezbătute în acest material vizează analiza coordonatelor în baza cărora este definit statutul rezidenţial al localităţilor, modificările înregistrate sub acest aspect după 1990 (determinate de înfiinţarea de noi comune şi declararea de oraşe), precum şi perspectivele pentru perioada următoare. În acest fel, studiul propus urmăreşte să ilustreze o dimensiune puţin explorată a procesului de reformă a teritoriului, şi anume: reorganizarea localităţilor rurale. Materialul nu oferă răspunsuri şi nu prezintă scenarii alternative, ci urmăreşte să evidenţieze aspecte relevante ale procesului de optimizare a organizării administrative a spaţiului rural. Localităţile reprezintă, în perspectiva de faţă, elementul central de la care trebuie să plece procesul de reformare a organizării teritoriale ce îşi propune să asigure o bază sustenabilă pentru procesele de dezvoltare locală.

Datele ce stau la baza analizelor cuprinse în acest material sunt reprezentate de statistici oficiale furnizate de instituţii precum Eurostat, OECD şi INS. În completarea acestora, pentru construcţia cadrului explicativ şi pentru ilustrarea diferitelor forme de organizare administrativă a spaţiilor rurale sunt folosite studii şi rapoarte publicate pe teme conexe. În acest fel, prin cadrul teoretic şi metodologic adoptat, perspectiva propusă urmăreşte descrierea modului de organizare teritorială a ruralului, formele acestuia şi tendinţele de schimbare pe baza metodologică oferită de analiza secundară a datelor.

Coordonate ale sistemului de organizare administrativ-teritorială

Clasificarea localităţilor şi regiunilor ca fiind rurale sau urbane poate fi făcută plecând de la caracteristicile privind spaţiul natural, densitatea populaţiei sau nivelul de dezvoltare socio-economică. Astfel, se evidenţiază două abordări dominante: perspectiva geografică, ce pune accentul pe coordonatele teritoriului, şi perspectiva socială, ce acordă rolul principal caracteristicilor sociale şi economice ale populaţiei ce locuieşte într-un anumit areal. Abordările exclusiv geografice, în care definirea ruralului se face prin referire la caracteristicile teritoriului, prezintă limite evidente în peisajul ştiinţelor sociale. Pe de altă parte, modelul definirii statutului rezidenţial al localităţilor pe baza densităţii populaţiei, ce

reprezintă o practică extinsă în Europa de Vest, se relativizează puternic pentru realitatea ţărilor foste socialiste (în unele cazuri, chiar şi pentru situaţiile înregistrate în ţările cu economie avansată, dar care au efective de populaţie reduse în raport cu suprafaţa acestora).

Pe această bază, putem identifica două axe principale în definirea statutului rezidenţial al localităţilor şi regiunilor. Avem în primul rând distincţia geografie – ştiinţe sociale, cu accentul pus pe coordonatele teritoriului vs accent pe caracteristicile populaţiei şi ale localităţilor. În al doilea rând, în cazul definiţiilor venite din aria ştiinţelor sociale, poate fi identificat un al doilea nivel de diferenţiere: caracteristici demografice (volum al populaţiei, densitate) vs. caracteristici socio-economice (activităţi economice, ocuparea populaţiei sau utilităţi şi servicii publice). Astfel, realizarea unei definiţii conceptuale asupra a ceea ce reprezintă mediul rural comportă un grad ridicat de relativitate, ceea ce face să nu putem vorbi despre mediu rural sau populaţie rurală în general, ci doar în relaţie cu un cadru societal clar delimitat. În mod evident, semnificaţia ruralului din ţările dezvoltate nu comportă comparaţie cu specificul mediului rural din statele în curs de dezvoltare. Comparaţia nu-şi are locul nici în ceea ce priveşte caracteristicile socio-economice ale populaţiei şi nici în ceea ce priveşte coordonatele de mediu geografic. Diferenţierile de acest tip se păstrează şi atunci când analizăm spaţiul european. Deosebirile între spaţiile rurale din estul continentului şi coordonatele ruralului din zona de vest rămân marcante, fie că vorbim despre populaţie sau despre caracteristici socio-economice. În acelaşi timp, standardele aplicate de statele din Europa în clasificarea localităţilor şi regiunilor în rurale sau urbane diferă semnificativ.

În comparaţiile internaţionale, ce necesită aceeaşi bază de clasificare a statutului rezidenţial al localităţilor şi regiunilor, regăsim două metode principale de raportare a datelor statistice având la bază tipologizarea zonelor prin recursul la dimensiunea densităţii populaţiei.

Modalităţi de definire a ruralului la nivel european

Raportările de date teritoriale realizate de Eurostat folosesc, în cele mai multe cazuri, regiunile NUTS 3 ca unităţi de analiză, acestea făcând parte dintr-un sistem mai amplu de clasificare a unităţilor administrativ-teritoriale, adoptat la nivel comunitar. Sistemul NUTS („Nomenclature of Teritorial Units for Statistics") cuprinde trei niveluri principale de astfel de unităţi, definite pe baza dimensiunii populaţiei.[1] Astfel, conform Regulamentului 1059/2003 al Parlamentului European[2], unităţile NUTS 1 pot avea între 3 milioane şi 7 milioane de locuitori, regiunile NUTS 2 sunt constituite pe baza unor efective de populaţie cuprinse între 800.000 şi 3 milioane de locuitori, iar regiunile NUTS 3 sunt echivalente unităţilor administrativ-teritoriale ce reunesc o populaţie totală situată între 150.000 şi 800.000 de locuitori.

[1] Eurostat, *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27* (Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2011).

[2] Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 al Parlamentului European şi al Consiliului din 26 mai 2003 privind instituirea unui nomenclator comun al unităţilor teritoriale de statistică (NUTS), 23 iunie 2014,
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R1059:20080306:RO:PDF

Având în vedere caracteristicile populației și modul de organizare internă a fiecărui stat, sistemul NUTS își găsește echivalența, în mod diferit, la nivelul țărilor membre UE. Acest lucru face ca, pe de o parte, statele cu efectiv redus al populației (Estonia, Cipru, Letonia, Lituania, Luxemburg și Malta) să fie echivalente regiunilor de tip NUTS 2, iar, pe de altă parte, diferențele între dimensiunile efective ale populației la nivelul regiunilor statelor membre să fie semnificative.

Modul în care Eurostat raportează date statistice în profil teritorial este completat prin sistemul unităților administrative locale (LAU – Local Administrative Units), compus din unități de tip LAU de nivel 1 (NUTS 4) și unități de tip LAU de nivel 2 (NUTS 5), acestea din urmă (LAU 2) fiind echivalente localităților. Pentru modul în care este împărțită administrativ România în momentul de față, nivelului NUTS 1 îi corespund cele patru macroregiuni de dezvoltare, nivelul NUTS 2 are echivalent în cele opt regiuni de dezvoltare, iar județele sunt utilizate ca bază de raportare pentru NUTS 3.

Modalitățile în care sunt clasificate la nivel european așezările umane în localități rurale și localități urbane comportă importante diferențieri (tabelul 1). Se poate identifica o tendință clară de diferențiere între statele din vestul continentului și cele din fostul bloc socialist. Pentru țările din zona occidentală a continentului, criteriul demografic este cel esențial. Astfel, sunt definite ca orașe toate localitățile ce au o populație ce depășește un anumit prag (de cele mai multe ori, acesta fiind reprezentat de o populație de peste 2.000 de locuitori). Pentru cele mai multe dintre statele din Europa de Est (Bulgaria, Estonia, Polonia, România, Letonia, Lituania, Ungaria), criteriul demografic este mai puțin important, definirea statutului rezidențial al localităților fiind făcută prin intermediul unor acte normative. Criteriile luate în calcul, în aceste situații, sunt mai complexe decât simpla dimensiune a efectivului populației și implică specificul activităților economice locale, ponderea populației ocupate neagricol, nivelul de dezvoltare a infrastructurii publice și sociale.[3] Excepție de la acest model fac Cehia, Slovacia și Slovenia, unde efectivul total al populației unei localități reprezintă criteriul dominant pentru încadrarea acesteia în categoria orașelor (tabelul 1).

Tabel 8.1 Criterii de definire a localităților urbane la nivel european

stat	caracteristici localități urbane:
Austria	localități cu peste 2.000 de persoane
Bulgaria	localitățile definite conform legislației
Cehia	localitățile cu peste 2.000 de persoane
Elveția	localitățile cu peste 10.000 de locuitori
Estonia	localitățile definite prin lege pe baza dimensiunii populației, activității economice dominante și a ocupării
Franța	localități cu peste 2.000 de persoane ce locuiesc în case grupate sau situate la maximum 200 de metri una de alta
Grecia	localitățile cu peste 2.000 de locuitori
Ungaria	localitățile definite conform legii

[3] Kinga Kerekes et al., *Dezvoltare rurală. Ocuparea forței de muncă în mediul rural* (Cluj: Accent, 2010).

Islanda	localităţile cu peste 2.000 de locuitori
Irlanda	localităţile cu peste 1.500 de locuitori
Letonia	localităţile definite prin lege pe baza dimensiunii populaţiei, activităţii economice dominante şi a ocupării
Lituania	localităţile cu peste 3.000 de locuitori şi în care 2/3 din totalul populaţiei este ocupată în sectorul neagricol
Malta	localităţile cu o densitate de peste 150 de locuitori/km²
Marea Britanie	localităţile cu peste 10.000 de locuitori
Olanda	localităţile cu peste 2.000 de locuitori
Norvegia	localităţile cu peste 2.000 de locuitori
Polonia	localităţile definite prin lege
Slovacia	localităţile cu peste 5.000 de locuitori
Slovenia	localităţile cu peste 3.000 de locuitori, precum şi cele cu peste 1.400 de locuitori, care au funcţia de localităţi de reşedinţă
Spania	localităţile cu peste 2.000 de locuitori

Sursă: United Nations, *Demographic Yearbook*, Departament of Economic and Social Affairs, 2011, http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dybsets/2009-2010.pdf, pp. 117-118.

Metodologii internaţionale de clasificare a regiunilor în funcţie de ponderea ruralului

Metodologia OECD

Metodologia OECD de clasificare a regiunilor, considerată metoda clasică de raportare şi aplicată în cele mai multe dintre studiile internaţionale, implică parcurgerea a doi paşi principali[4]: definirea unităţilor administrative locale de nivel 2 (LAU 2) şi clasificarea regiunilor pe baza ponderii pe care o are populaţia înregistrată în unităţile administrative considerate ca fiind rurale. Această metodă clasifică unităţile administrative de nivel 2 ca fiind rurale sau urbane utilizând drept criteriu exclusiv datele privind densitatea populaţiei. Astfel, toate unităţile administrative cu o densitate a populaţiei situată sub pragul de 150 de locuitori pe km² sunt considerate ca fiind rurale, localităţile urbane având, pe această linie, ca principală caracteristică, existenţa unei populaţii numeroase în raport cu suprafaţa. În mod evident, acest model prezintă limitele sale. Printre acestea aflându-se şi clasificarea eronată a localităţilor mici, dar cu densitate ridicată, în categoria oraşelor, dar şi includerea oraşelor cu suprafaţă mare, ce determină un nivel mai redus al densităţii populaţiei, în categoria localităţilor rurale.[5]

[4] OECD, *Regional Typoligy*, ed. Directorate for Public Governance and Territorial Development (Paris: OECD Publishing, 2011)

[5] Eurostat, *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27* (Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2011).

La cel de-al doilea nivel în clasificarea regiunilor, metodologia OECD vorbeşte despre existenţa a trei tipuri de zone, plecând de la ponderea pe care o deţine populaţia rurală: regiuni predominant rurale, în care proporţia populaţiei domiciliată în localităţi rurale se situează peste pragul de 50%; regiuni intermediare, unde ponderea populaţiei rurale se situează între 15 şi 50%; regiuni predominant urbane, ce au populaţie rurală situată sub nivelul de 15% din totalul efectivului. În ultima etapă, clasificarea astfel rezultată este ajustată prin luarea în calcul a două excepţii de la modelul enunţat, pe baza dimensiunii centrelor urbane existente la nivel regional:

„1) Orice regiune care, pe baza calculării ponderii populaţiei domiciliate în localităţile rurale, este clasificată iniţial ca fiind predominant rurală devine regiune intermediară, dacă la nivelul acesteia există un oraş cu peste 200.000 de locuitori, a cărei pondere în totalul populaţiei regionale reprezintă peste 25%.

2) Orice regiune ce prin aplicarea criteriilor iniţiale este considerată drept regiune intermediară devine regiune predominant urbană, dacă în teritoriul său există un oraş cu peste 500.000 de locuitori, care dă peste 25% din populaţia totală a regiunii".[6]

Într-o încercare de redefinire şi ajustare a metodologiei clasice a OECD de calculare a ponderii ruralului la nivel regional, Dijkstra şi Ruiz[7] pleacă de la luarea în considerare a diferenţelor semnificative ce se înregistrează între profilul ruralului izolat şi cel corespunzător ruralului periurban, propunând introducerea accesibilităţii centrelor urbane, ca nou criteriu de calcul în stabilirea profilelor regionale. Astfel, a rezultat o extindere a metodologiei clasice a OECD, prin introducerea în analiză a duratei de timp necesare pentru ca cel puţin 50% din populaţia totală a regiunii să poată ajunge la cel mai apropiat oraş cu peste 50.000 de locuitori. În acest mod, plecând de la stabilirea unei durate maxime de 60 de minute pentru un drum cu maşina de la localităţi de domiciliu la centrele de peste 50.000 de locuitori, Dijkstra şi Ruiz împart regiunile predominant rurale şi regiunile intermediare în câte două noi subcategorii: regiuni izolate şi regiuni conectate oraşului.

Metodologia Eurostat

Eurostat pune în discuţie o nouă tipologie de clasificare a regiunilor plecând de la metodologia clasică a OECD. Astfel, scopul asumat prin această nouă abordare este „de a asigura o bază consistentă pentru descrierea regiunilor predominant rurale, intermediare şi predominant urbane în toate comunicatele, rapoartele şi publicaţiile Comisiei Europene"[8], asigurând astfel o mai bună comparativitate a datelor la nivel comunitar. Adoptarea acestei noi tipologii la nivelul raportărilor realizate de Comisie este argumentată, în primul rând, prin necesitatea de a depăşi o serie de aspecte considerate problematice în modul în care metodologia clasică OECD realizează această clasificare. Astfel, se consideră „că

[6] OECD, *Regional Typoligy*, ed. Directorate for Public Governance and Territorial Development (Paris: OECD Publishing, 2011), p. 3.

[7] Lewis Dijkstra şi Vicente Ruiz, *Redefinement of the OEDC regional typology: Economic Performance of the Remote Rural Regions* OECD, 2014, disponibil la www.oecd.org/dataoecd/41/56/45511797.pdf.

[8] Eurostat, *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27* (Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2011), p. 240.

metodologia OECD creează două categorii de distorsiuni care afectează comparativitatea datelor la nivelul UE".[9] Prima dintre acestea are la bază marea varietate a unităţilor administrative locale de nivel 2 (LAU 2) existente la nivel comunitar, iar cea de-a doua vizează diferenţierile semnificative ce se înregistrează la nivelul unităţilor administrative de tip NUTS 3 şi la modelul adoptat de unele state membre în care, în anumite cazuri, la nivel regional, oraşele sunt separate de zona rurală limitrofă.

Metoda de raportare adoptată de Eurostat are la bază utilizarea celulelor privind populaţia (population grid) şi implică recursul la un model de clasificare a regiunilor prin care se reuşeşte depăşirea problemelor legate de varietatea mult prea mare a unităţilor LAU 2 şi NUTS 3. Cu toate acestea, elementul central care determină clasificarea celulelor rezultate ca fiind urbane sau rurale este reprezentat în continuare de densitatea populaţiei, diferenţa metodologică majoră, comparativ cu modelul OECD, ţinând de înlocuirea din centrul analizei a unităţilor LAU 2 cu celulele de populaţie. La nivel concret, metodologia Eurostat presupune parcurgerea a trei etape:

- „Sunt create grile de celule urbane (urban grid cells), cu o densitate minimă a populaţiei de 300 locuitori/km² şi o populaţie totală de minimum 5.000 de locuitori. Toate celulele din afara acestor grupări sunt considerate rurale.
- Sunt grupate regiunile de nivel NUTS 3 cu o suprafaţă inferioară pragului de 500 km² cu una dintre regiunile vecine.
- Sunt clasificate regiunile NUTS 3 pe baza ponderii pe care o are populaţia înregistrată în grilele celulelor rurale (rural grid cells) în trei categorii: regiuni predominant rurale (mai mult de 50% din populaţie în acest tip de celule), regiuni intermediare (între 20% şi 50% din populaţie), regiuni predominant urbane (mai puţin de 20% din populaţie)".[10]

Pe baza acestuia, Eurostat defineşte populaţia rurală ca reprezentând efectivele ce domiciliază în celule („grid"-uri) ce nu satisfac condiţiile de densitate şi efectiv total care sunt enunţate mai sus. Utilizând această metodă, rezultă că 32% din populaţia UE domiciliază în regiuni rurale, ceea ce reprezintă o creştere semnificativă faţă de datele obţinute din aplicarea metodologiei OECD. De altfel, printre avantajele prezentate pentru această metodă se numără şi reprezentarea mai echilibrată a populaţiei rurale la nivelul statelor europene, prin creşterea ponderii ruralului la nivel regional în statele cu populaţie rurală redusă şi reducerea acestuia în statele cu populaţie de acest tip numeroasă.

[9] Ibid., p. 240.
[10] Ibid., p. 249.

Tabel 8.2 Ponderea populației în funcție de tipul de regiune. Diferențieri între metodologia OECD şi cea propusă de Eurostat

	metodologia OECD			metodologia Eurostat		
	predominant urban	intermediar	predominant rural	predominant urban	intermediar	predominant rural
Austria	21,2	31,6	47,1	33	26,5	40,5
Belgia	84,7	10,1	5,2	67,5	23,9	8,6
Bulgaria	14,9	61,4	23,7	14,9	44,7	40,4
Cehia	11,4	83,6	5	22,4	44	33,6
Cipru	0	100	0	0	100	0
Danemarca	29,3	27,7	43	21	36	43
Germania	57,4	29,3	13,3	42	40,3	17,6
Estonia	13,1	76,3	10,6	0	51,5	48,5
Franţa	34,5	48,4	17	34,6	36,2	29,3
Finlanda	25,4	12,2	62,4	25,4	30,7	43,9
Grecia	35,7	26,9	37,4	45,5	10,3	44,2
Irlanda	29,5	0	70,5	29,5	0	70,5
Italia	52,1	38,5	9,4	35,4	43,7	20,9
Letonia	32	29,7	38,3	47,2	13,5	39,3
Lituania	24,4	55,7	20	24,4	31,2	44,4
Luxemburg	0	100	0	0	100	0
Malta	100	0	0	100	0	0
Marea Britanie	69,6	28,4	2	71,3	25,8	2,9
Olanda	83,1	15,6	1,3	71,1	28,3	0,7
Polonia	22,7	31,1	46,2	28,3	33,6	38
Portugalia	51,8	25,5	22,8	44,7	13,5	38,8
România	8,5	39,2	52,3	9,9	43,9	46,2
Slovenia	0	42,4	57,6	0	55,9	44,1
Slovacia	11,4	63,1	25,5	11,4	38,3	50,3
Spania	48,2	37,8	13,9	48,2	38,1	13,8
Suedia	20,9	29,7	49,4	20,9	56,1	23
Ungaria	17,4	41	41,6	17,4	34,7	47,9

Sursă: Eurostat, *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27*, (Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2011), p. 247.

Prin aplicarea metodologiei Eurostat, cele mai importante reduceri ale ponderii populației ce locuieşte în regiuni predominant rurale se consemnează în Slovenia, Finlanda şi Suedia, în timp ce creşterile cele mai semnificative se înregistrează în Belgia, Cehia, Estonia,

Franţa, Italia, Lituania, Portugalia şi Slovacia (tabelul 2). Astfel, diferenţele între aplicarea acestor două modele arată rezultate semnificativ diferite pentru cele mai multe dintre statele europene (România fiind printre puţinele excepţii). Pe această bază, atât modul de raportare statistică a datelor regionale, cât şi semnificaţia distincţiei „zone urbane – zone rurale" prezintă deosebiri consistente între cele două metode de calcul. În mod evident, metodologia Eurostat oferă avantaje certe prin depăşirea problemelor semnalate în cazul celei folosite de către OECD, însă, din perspectiva noastră, utilizarea criteriului densităţii populaţiei ca element central în definirea statutului rezidenţial la nivelul localităţilor şi regiunilor acordă dimensiunii spaţiale o importanţă mult prea mare, în detrimentul indicatorilor socio-economici.

Organizarea administrativă a zonelor rurale în România

Actualul model de organizare administrativ-teritorială a României a fost statuat prin Legea numărul 2 din 16 februarie 1968, care a primit mai multe completări în decursul anilor, în special prin adoptarea unor acte normative privind modificarea statutului rezidenţial al localităţilor şi crearea de noi comune. Două acte normative mai recente completează cadrul legal în ceea ce priveşte organizarea teritorială: Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul[11] şi Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului naţional.[12] La nivelul organizării teritoriale a judeţelor, singurele modificări notabile înregistrate în perioada trecută de la adoptarea Legii nr. 2/1968 au fost cele privind desfiinţarea Sectorului Agricol Ilfov (prin înfiinţarea judeţului Ilfov) şi cele privind modificarea graniţelor judeţelor Ialomiţa şi Călăraşi.

În România, clasificarea localităţilor în municipii, oraşe sau comune se realizează prin legi adoptate în Parlament, pe baza coordonatelor privind populaţia şi specificul activităţilor economice şi sociale înregistrate în respectivele localităţi. Pe această bază, perioada de după 1990 a fost marcată de creşteri ale numărului localităţilor urbane, dar şi al celor rurale, produse prin avansarea unor comune la statutul de oraş şi prin înfiinţarea de noi comune prin fragmentarea celor deja existente.

Din punct de vedere legal, o localitate este definită ca fiind rurală dacă „majoritatea forţei de muncă este concentrată în agricultură, silvicultură şi pescuit, oferă un stil de viaţă specific şi durabil pentru locuitorii ei (…) sau dacă majoritatea forţei de muncă este activă în afara agriculturii, silviculturii şi pescuitului, dar nivelul de infrastructură este insuficient pentru a fi declarată oraş".[13] Pe această bază, în momentul de faţă, unele dintre localităţile rurale din România ar putea fi încadrate în categoria oraşelor. Astfel, nu sunt puţine cazurile, între localităţile periurbane, în care atât nivelul infrastructurii, cât şi caracteristicile privind activitatea economică şi ocuparea populaţiei sugerează un profil urban. Cea mai mare problemă pentru localităţile de acest tip de este reprezentată însă de lipsa unor instituţii de tip

[11] Legea nr. 350 din 6 iunie 2001 privind amenajarea teritoriului şi urbanismul, 23 iunie 2014, www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?idt=28561

[12] Legea nr. 351/2001 privind aprobarea planului de amenajare a teritoriului naţional, 23 iunie 2014,:, www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act?ida=30501&pag=1

[13] Kinga Kerekes et al., *Dezvoltare rurală. Ocuparea forţei de muncă în mediul rural* (Cluj: Accent, 2010).

social proprii, precum este cazul unităţilor de învăţământ de nivel postgimnazial sau a celor de tip sanitar – ceea ce face ca activităţile de profil să fie asigurate de către oraşul situat în proximitate.

Diferenţele semnificative dintre profilurile localităţilor rurale fac să putem distinge trei mari categorii de areale rurale: zone periurbane, zone intermediare şi zone periferice.[14] Plecând de la această tipologie, putem vorbi despre cel puţin trei definiţii pentru spaţiile rurale, în funcţie de nivelul de dezvoltare a acestor localităţi şi de importanţa sectorului agricol în economia locală. Astfel, pentru situaţia României, ruralul periurban corespunde comunelor cu un ridicat nivel de urbanizare, reflectat atât la nivelul condiţiilor de viaţă ale populaţiei, cât şi în ceea ce priveşte coordonatele vieţii economice. La polul opus, zonele periferice se compun din comune puternic conectate activităţilor agricole şi care sunt situate la distanţe apreciabile de oraşele importante la nivel regional. Profilul zonelor intermediare prezintă, de asemenea, un pronunţat caracter agricol, însă acesta este secondat de activităţi neagricole, care contribuie la diversificarea economiei locale.

Pe baza datelor statistice la nivel judeţean, spaţiile rurale din România au fost clasificate recent[15] în cinci categorii, în funcţie de nivelul de dezvoltare socială atins de acestea: judeţe sărace, judeţe mediu-inferior dezvoltate, judeţe mediu dezvoltate, judeţe mediu-superior dezvoltate şi judeţe dezvoltate. Studiul la care am făcut referire pleacă de la clasificarea ruralului pe baza a şapte indicatori (stoc de educaţie, vârsta medie, speranţa de viaţă, autoturisme la 1.000 de locuitori, suprafaţa medie pe locuinţă, consumul de gaze naturale şi dimensiunea localităţii) şi arată că judeţele din partea de sud a Munteniei, patru din cele cinci judeţe ale Olteniei (excepţie făcând Gorj) şi judeţele Vaslui şi Botoşani înregistrează cele mai reduse niveluri de dezvoltare, în timp ce judeţele Braşov, Constanţa, Mureş, Sibiu, Timiş şi Ilfov consemnează cele mai ridicate scoruri pentru indicatorii analizaţi.[16] În acelaşi timp, diferenţierile de dezvoltare intraregionale cele mai importante apar în Muntenia, între judeţele din partea de nord, cu un rural mediu-dezvoltat, şi judeţele din sud: Teleorman, Giurgiu, Călăraşi, Ialomiţa.

Pe baza modificărilor legislative aduse după anul 1990 Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a României, numărul total al comunelor din România a crescut ca urmare a înfiinţării de noi localităţi rurale. Astfel, în 2013 numărul acestora a ajuns la 2.861 de unităţi de acest tip. Concomitent, numărul municipiilor şi oraşelor a crescut de la 260 la 320 prin „avansarea" unor comune la statutul de localitate urbană în intervalul ultimelor două decenii. Cele mai multe acte normative privind crearea de noi comune şi declararea de noi oraşe au fost adoptate între anii 2001-2006, după ce în primul deceniu de după 1990 au fost aprobate foarte puţine acte normative în acest sens.

Înfiinţarea de noi comune prin desprinderea unor sate din componenţa localităţilor rurale existente este argumentată de necesitatea creşterii ritmului de dezvoltare a respectivelor

---

[14] Păun Ion Otiman, *Restructurarea agriculturii şi dezvoltarea rurală a României în vederea aderării la Uniunea Europeană* (Bucureşti: Agroprint, 1999).

[15] Dumitru Sandu, "Social Disparities in the Regional Development and Policies in Romania", *International Review of Social Research*, 1, no. 1, (2011), pp. 1-30.

[16] Ibid., no., 1 (2011), pp. 1-30.

localităţi, solicitările de acest tip fiind fundamentate, în cele mai multe cazuri, pe arbitrariul deciziilor de comasare a comunelor din perioada regimului comunist şi pe existenţa unor distanţe geografice mult prea mari între satele componente ale unei aceleiaşi comune. Cu toate acestea, fragmentarea localităţilor rurale nu reprezintă, în sine, un factor favorizat al dezvoltării, aceasta, fie şi doar dacă ne referim la reducerea şanselor de a accesa fonduri pentru dezvoltare pe care o înregistrează localităţile mici nou-create. Din această perspectivă, apariţia unor noi localităţi rurale mici şi prea puţin integrate reţelelor de activitate economică şi socială active la nivel regional reprezintă o piedică evidentă în calea dezvoltării acestor areale. Datele la nivel judeţean (tabelul 3) arată că cele mai multe localităţi rurale nou-înfiinţate după 1990 au apărut în Timiş (17), Suceava (16), Ialomiţa (13), Olt (11) şi Dolj (11), în timp ce în judeţele Caraş-Severin, Gorj şi Hunedoara nu a fost creată nicio nouă localitate rurală. În acelaşi timp, după anul 1990, în Suceava, 8 localităţi rurale au fost declarate oraşe, în Ilfov – 6, în Maramureş – 5, iar în Timiş – 4.

Tabel 8.3 Evoluţia numărului de localităţi rurale pe judeţe în intervalul 1990-2013

	nr. comune în anul 1990	nr. comune în anul 2013	nr. comune înfiinţate după 1990	nr. oraşe declarate după 1990
Alba	67	67	2	2
Arad	67	68	3	2
Argeş	93	95	3	1
Bacău	79	85	6	0
Bihor	86	91	6	1
Bistriţa-Năsăud	53	58	5	0
Botoşani	68	71	6	3
Brăila	39	40	1	0
Braşov	43	48	6	1
Buzău	81	82	2	1
Călăraşi	48	50	2	0
Caraş-Severin	69	69	0	0
Cluj	74	75	1	0
Constanta	52	58	7	1
Covasna	33	40	7	0
Dâmboviţa	76	82	7	1
Dolj	95	104	11	2
Galaţi	56	61	5	0
Giurgiu	46	51	5	0
Gorj	63	61	0	2
Harghita	49	58	9	0
Hunedoara	56	55	0	1

Ialomiţa	49	59	13	3
Iaşi	85	93	9	1
Ilfov	38	32	0	6
Maramureş	61	63	7	5
Mehedinţi	59	61	2	0
Mureş	90	91	5	4
Neamţ	70	78	9	1
Olt	94	104	11	1
Prahova	86	90	4	0
Sălaj	54	57	3	0
Satu Mare	56	59	5	2
Sibiu	53	53	2	2
Suceava	90	98	16	8
Teleorman	83	92	9	0
Timiş	76	89	17	4
Tulcea	43	46	3	0
Vâlcea	78	78	3	3
Vaslui	71	81	11	1
Vrancea	59	68	9	0
total	2.688	2.861	229	59

Sursă: INS, baza de date Tempo-Online

Numărul localităţilor mici şi foarte mici (cu populaţie de până la 2.000 de locuitori) a crescut cu aproape 100% în ultimele două decenii, atât pe fundalul evoluţiilor demografice negative, cât şi al creării de noi comune prin fragmentarea unora dintre cele deja existente. Numărul localităţilor cu sub 1.000 de locuitori a crescut de la 42 de comune, câte erau înregistrate în 1990, la 74 de unităţi în anul 2008. Cele mai multe dintre localităţile foarte mici sunt situate în judeţele din vestul ţării, în zona Munţilor Apuseni. Comuna care înregistra cel mai redus număr al efectivului populaţiei, localitatea Bătrâna, din judeţul Hunedoara, avea în anul 2008 doar 170 de locuitori, confruntându-se cu spectrul depopulării cvasitotale în deceniul următor.

Reducerea accentuată a populaţiei rurale, în special în localităţile izolate, ce s-a produs pe fondul îmbătrânirii respectivelor zone, constituie o realitate pregnantă şi care se va acutiza pe termen mediu şi lung, aducând cu sine şi probleme sociale pentru populaţia respectivelor localităţi. Dincolo de aspectele legate de riscurile sociale ce apar în cazul localităţilor foarte mici, cu populaţie îmbătrânită, ne întrebăm în ce măsură aceste comune mai pot funcţiona ca unităţi administrative de sine stătătoare, în condiţiile în care şi-au pierdut o parte dintre funcţionalităţile sociale şi economice. În aceste cazuri, comasarea localităţilor şi centralizarea administraţiei reprezintă singurele măsuri viabile ce pot fi luate în contextul dat. Chiar dacă ideea comasării nu este agreată de către autorităţile locale,

integrarea comunelor mici şi sărace în structuri administrative extinse poate aduce avantaje nete locuitorilor acestora prin creşterea şanselor de realizare a unor investiţii de infrastructură publică, ale căror costuri nu ar putea fi acoperite de o localitate cu un buget restrâns.

Numărul localităţilor de dimensiuni medii (2.000-4.999 persoane) s-a păstrat relativ constant, în jurul valorii de 1.700 de astfel de comune. În această categorie, cele mai importante evoluţii au fost cele reprezentate de creşterea cu 175 de unităţi a numărului comunelor cu populaţie cuprinsă în intervalul 2.000 şi 2.999 de persoane şi reducerea cu 76 de unităţi a comunelor cu populaţie cuprinsă între 4.000 şi 4.999 de locuitori. În acelaşi timp, în categoria localităţilor de mari dimensiuni, cu peste 5.000 de locuitori, nu s-au produs variaţii semnificative. Cu toate acestea, trebuie avut în vedere că marea majoritate a comunelor care au dobândit statut urban între 1990 şi 2008 au fost localităţi cu efective numeroase de populaţie. Conform datelor INS cuprinse în Baza de date pe localităţi (BDL), la nivelul anului 2008, în România existau 22 de comune foarte mari ce înregistrau peste 10.000 de locuitori. Iar între acestea, comuna Holboca din judeţul Iaşi reprezintă cea mai populată localitate rurală din România, cu un efectiv al populaţiei de peste 12,7 mii de locuitori.

La nivel regional, se constată faptul că cele mai multe dintre comunele de dimensiuni mari sunt localităţi rurale situate în zone periurbane ce au reprezentat centre importante de imigraţie internă. Totodată, datele statistice arată o pondere mai ridicată a localităţilor cu efective numeroase în judeţele din zona de est şi nord-est a ţării, situaţie favorizată, într-o măsură considerabilă, de evoluţia demografică pozitivă înregistrată înainte şi după 1990 în aceste regiuni.

Conform raportărilor INS cuprinse în Baza de date pe localităţi (BDL), în 652 de comune, dintre cele ce existau ca unităţi administrative în anul 1990, au fost consemnate creşteri ale efectivului populaţiei după 1990. Acestei cifre i se adaugă 152 de comune, ce reprezintă unităţile administrative ce au fost înfiinţate după 1990 şi în care, în ultimii ani, numărul populaţiei a crescut. Pe judeţe, ponderile cele mai însemnate ale localităţilor cu spor demografic pozitiv se înregistrează în Bacău (43 de localităţi din 85), Iaşi (45 de localităţi din totalul de 93), Botoşani (31 de localităţi din 71) şi Mureş (39 de localităţi din 91). Cele mai importante creşteri demografice au avut loc în comunele Ciurea (judeţul Iaşi – peste 4.000 de persoane), Floreşti (judeţul Cluj), Cumpăna (judeţul Constanţa), Miroslava (judeţul Iaşi) şi Valul lui Traian (judeţul Constanţa), fiecare dintre acestea din urmă înregistrând creşteri demografice situate în jurul a câte 3.500 de persoane. În procente, creşteri de peste 50% ale efectivului populaţiei au fost raportate în cazul localităţilor Bârnova (jud. Iaşi, +64%), Floreşti (jud. Cluj, +62%), Ciurea (jud. Iaşi, +57%), Smârdan (jud. Galaţi, +56%), Miroslava (jud. Iaşi, +55%), Goleşti (jud. Vrancea +54%).

Pe baza analizei coordonatelor de amplasare geografică ale primelor 100 de comune ca evoluţie demografică, putem ilustra creşterea populaţiei prin factori de ordin regional, precum zona în care este situată localitatea şi distanţa ce o leagă pe aceasta de un centru urban important, care, în fapt, constituie foarte buni predictori ai nivelului de dezvoltare atins de localităţi. Cu alte cuvinte, relaţia dintre evoluţia demografică a localităţilor şi nivelul lor de dezvoltare este una simplă: comunele dezvoltate din zonele periurbane înregistrează creşteri semnificative ale efectivului, ca urmare a transformării acestora în centre rezidenţiale ce atrag

importante fluxuri de migraţie internă, în special de forma urban-rural. O a doua situaţie favorizantă pentru creşterea efectivului localităţilor rurale este reprezentată de contextul demografic regional, cu alte cuvinte, de coordonatele privind evoluţia demografică a zonei. În acest fel, şansele ca o comună să înregistreze creştere demografică sunt cu atât mai mari cu cât întregul areal din care face parte cunoaşte creştere demografică.

Întorcându-ne la datele statistice, este demn de subliniat faptul că din primele 100 de localităţi rurale ierarhizate după creşterea efectivului populaţiei, aproape jumătate (48) sunt situate în judeţe din Moldova, în mod special în Iaşi, Galaţi şi Bacău. Totodată, aproximativ un sfert din comunele în cauză aveau în 1990 mai puţin de 4.000 de locuitori, în timp ce după două decenii doar două localităţi se situau sub acest prag (Dumbrăviţa, Timiş – 3.607 locuitori şi Grajduri, Iaşi – 3.189 de locuitori).

Peste jumătate din cele 100 de localităţi la care ne raportăm în această analiză sunt parte în diverse asociaţii ale zonelor metropolitane sau fac parte din proiecte de acest fel: şapte dintre acestea sunt parte a asociaţiei intercomunitare Zona Metropolitană Iaşi, şase sunt membre ale Zonei Metropolitane Constanţa şi câte cinci comune sunt asociate în proiectele zonelor metropolitane Timişoara şi Bacău. Aceste localităţi situate în aria de extindere a oraşelor, fiind puternic conectate economic şi social cu centrul urban din proximitate, au atras, prin avantajele rezidenţiale pe care le oferă, o mare parte dintre persoanele care au decis să părăsească oraşul şi să-şi schimbe domiciliul în mediul rural. Acesta este mecanismul socio-demografic în baza căruia majoritatea localităţilor periurbane poziţionate în proximitatea municipiilor reşedinţă de judeţ, sau a altor oraşe importante, au avut după 1990 creşteri demografice.

Practic, localităţile rurale periurbane reprezintă singurul tip de unitate administrativă de nivel local ce nu a cunoscut declinul demografic. Celelalte tipuri de comune (atât comunele izolate, precum şi cele situate la distanţe relativ medii faţă de oraşe), dar şi oraşele şi municipiile, au avut de a face, aproape în totalitatea lor, cu reduceri de efectiv şi cu accelerarea procesului de îmbătrânire a populaţiei.

Dintre cele 100 de comune din topul creşterii efectivelor, trei sferturi sunt situate la mai puţin de 15 km de oraşe importante, în timp ce doar cinci dintre acestea se află la mai mult de 30 de km distanţă de asemenea centre urbane (trei dintre comunele analizate fiind situate în judeţul Iaşi: Mironeasa, Ţibăneşti, Ţibana; una în judeţul Botoşani: Albeşti; în timp ce cea de-a cincea, comuna Sadova din judeţul Dolj, prezintă o pondere ridicată a populaţiei de etnie romă). În unele cazuri, precum este cel al comunelor Băhăşeşti, Matca, Ghidigeni şi Drăguşeni, din judeţul Galaţi, sau Baia şi Măgura, din judeţul Suceava, localitatea urbană în a cărei arie de influenţă directă se află este reprezentată de un oraş de dimensiuni mai reduse (de până la 40.000 de locuitori), precum e cazul municipiilor Tecuci, Fălticeni şi Rădăuţi.

Aceste observaţii de ordin specific vin în confirmarea tendinţelor semnalate la nivelul evoluţiei populaţiei din ultimele două decenii, ştiut fiind faptul că, pe de o parte, profilul principalilor indicatori demografici înregistraţi pentru judeţele din zona de est şi nord-est a ţării este unul pozitiv, iar, pe de altă parte, evoluţia pozitivă a populaţiei din localităţile periurbane se explică prin migraţia internă, în special de forma urban-rural. Pe aceste baze, evoluţia demografică la nivel de comună, pentru perioada următoare, prezintă premisele continuării actualului trend demografic. Depopularea zonelor rurale de la nivelul judeţelor cel

mai puternic afectate de faţetele declinului demografic, precum este zona de sud a ţării, ce cuprinde banda Mehedinţi – Dolj – Olt – Teleorman – Giurgiu – Călăraşi, precum şi judeţele Caraş-Severin şi Hunedoara, din zona de vest, reprezintă un risc major, cu implicaţii sociale şi economice profunde la nivelul respectivelor microregiuni.

Avem nevoie de reformarea actualului model de definire şi organizare a statutului localităţilor rurale?

Răspunsul la această întrebare este unul dificil. Evoluţiile din ultimele decenii ale comunelor, sub aspectul coordonatelor socio-demografice şi economice, arată că mediul rural românesc se dezvoltă cu viteze diferite, determinând forme distincte de viaţă rurală. Acest lucru face ca forma actuală a satului să fie una extrem de eterogenă, cu localităţi puternice, dezvoltate şi autonome din punct de vedere economic, dar şi cu multe comune ce par a nu fi depăşit starea de subdezvoltare şi de dependenţă faţă de alocările publice. Diferenţa în ceea ce priveşte nivelul de dezvoltare locală atins de localităţi pare a fi făcută de către o serie de factori regionali ce ţin de contextul economic al zonei şi, în special, de existenţa în proximitate a unor centre urbane mari. Comunele periurbane, puternic conectate centrelor urbane importante, atât din punct de vedere economic, cât şi social, tind să depăşească cele mai multe dintre problemele specifice zonelor rurale. Aceste localităţi sunt caracterizate printr-o viaţă economică activă, în care dependenţa faţă de sectorul agricol reprezintă parte a trecutului. Prin procesele de transformare în care au intrat în ultimele două decenii, aceste comune s-au înscris, practic, pe traiectoria urbanizării, modul în care sunt clasificate din punct de vedere rezidenţial fiind doar o chestiune pur formală.

Dincolo de acest profil, cea mai mare parte a localităţilor rurale se confruntă cu probleme acute determinate de contextul economic local, dar şi de cadrul de organizare a acestora. Sub aceste aspecte, putem vorbi despre existenţa unor factori interni ce menţin cele mai multe dintre comune la un nivel redus de dezvoltare. Între aceştia, principali sunt starea infrastructurii locale şi lipsa de atractivitate pentru investiţii, pe care respectivele localităţi o prezintă. Nu de puţine ori, în aceste situaţii, unul dintre elementele majore ce alimentează aceşti factori interni este reprezentat de organizarea administrativă a respectivelor comune. Vorbim despre localităţi cu efective reduse de populaţie, despre sate îmbătrânite sau izolate. Pentru a fi viabile economic şi pentru a putea fi administrate eficient este nevoie de creşterea interconectivităţii acestora în structuri mai mari, mai puternice din punct de vedere financiar şi care să poată implementa proiecte microregionale care să depăşească limitele teritoriale actuale ale comunelor existente.

În linie cu această perspectivă de a privi dezvoltarea zonelor rurale, se întrevăd două strategii distincte. Una dintre acestea, susţinută prin prevederile ce stau la baza implementării Programului Operaţional Regional 2007-2013 şi Programului Naţional de Dezvoltare Rurală 2007-2013, vizează constituirea de asociaţii de dezvoltare intercomunitară şi grupuri de acţiune locală care să reprezinte motoarele susţinerii dezvoltării la nivel microregional prin implicarea autorităţilor şi a actorilor relevanţi din localităţi rurale învecinate. Progresele realizate în acest sens, deşi importante, nu sunt de natură să contribuie semnificativ la susţinerea dezvoltării locale în zonele rurale cu deficite pronunţate. Forma de organizare

intercomunitară, ca premisă a asigurării conlucrării între localităţi în vederea atingerii unor scopuri comune de dezvoltare, este departe de a fi eficientă. Barierele ce apar în acest sens ţin în mod special de lipsa de experienţă a entităţilor partenere în derularea unor proiecte de acest tip, situaţie ce nu poate fi depăşită pe termen scurt.

Cea de-a doua strategie prin care poate fi urmărită creşterea sustenabilităţii zonelor rurale vizează implementarea unor măsuri de reformă administrativ-teritorială prin care să se producă o reorganizare a comunelor pe principii de autoguvernare eficientă. În acest fel, reforma administrativ-teritorială a României ar trebui realizată de jos în sus, de la nivelul localităţilor, urmărind asigurarea premiselor optime de dezvoltare plecând de la coordonatele locale economice şi demografice. Un asemenea demers presupune comasarea de localităţi urbane cu localităţi rurale, declararea de noi oraşe din rândul comunelor dezvoltate şi comasarea comunelor mici învecinate şi similare din punct de vedere structural în forme de organizare teritorială mai puternice. Avantajele unui asemenea demers ar fi date de creşterea interconectivităţii la nivel microregional prin constituirea unor unităţi administrative integrate, cu eficienţă crescută în implementarea programelor de dezvoltare, ţinând cont de specificul şi nevoile existente într-un anumit areal. Implementarea unor măsuri de acest tip ar muta accentul de la iniţiativele de dezvoltare cu impact local la proiectele microregionale, reuşind în acelaşi timp să reducă barierele de cooperare între diversele entităţi locale existente în acest moment. Viziunea de acest tip pune în locul fărâmiţării administrative excesive, existentă în momentul de faţă la nivelul majorităţii localităţilor rurale, o perspectivă integrată bazată pe interoperabilitate, conlucrare şi ţintire a unor scopuri comune.

Perioada următoare este extrem de importantă pentru alegerea căii pe care România decide să-şi fundamenteze politica de dezvoltare teritorială. Indiferent de deciziile ce vor fi luate, este vital ca acestea să se constituie într-un imbold pentru dezvoltarea echilibrată a zonelor rurale şi pentru depăşirea problemelor economice actuale. Este evident faptul că o serie de schimbări sunt necesare plecând de la coordonatele actuale ale lumii satului, precum şi faptul că, în cazul unei dimensiuni atât de sensibile precum reforma administrativă a teritoriului, deciziile politice pot reprezenta atât factori favorizanţi ai dezvoltării, cât şi bariere structurale în calea acesteia.

Această lucrare este elaborată şi publicată sub auspiciile Institutului de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, ca parte din proiectul cofinanţat de Uniunea Europeană prin Programul Operaţional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013, în cadrul proiectului Pluri şi interdisciplinaritate în programe doctorale şi postdoctorale, Cod Proiect POSDRU/159/1.5/S/141086.

Capitolul 9

Guvernanţa multinivel şi rolul statului în era (post)modernă

Ionuţ Anghel

Apariţia guvernanţei

La mijlocul anilor '80, când unii analişti politici cereau o reîntoarcere a statului (*bringing the state back in*) în dirijarea politicilor publice şi sociale[1], specialiştii din domeniul ştiinţelor sociale şi politice observau o limitare a conceptualizării puterii statale în mâinile unui guvern central ce deţine monopolul asupra autorităţii statale.[2] În acest sens, conceptul de guvernare (*government*) a fost înlocuit cu cel de guvernanţă (*governance*). Deşi o analiză a statului modern – precum cea a lui Theda Skocpol, Peter Evans şi Dieter Reuschemeyer – ca singurul deţinător al puterii politice, cu un impuls spre centralizare, reglementare şi control, pare tentantă, sistemele politice în perioada (post)modernă nu mai pot fi înţelese doar prin prisma statalităţii. Autorităţi nonstatale, sisteme expert, organizaţii non şi cvasiguvernamentale, reţele informale sau formale de autoguvernare la nivel comunitar sau chiar transnaţional subminează sau concurează cu centralizarea puterii statale.[3] Guvernanţa este conceptualizată în acest sens ca un proces de coordonare/dirijare prin reţele de autoguvernare şi parteneriate ce apar la nivel suprastatal sau substatal (local şi regional). Aşadar, studiile ce au ca obiect de cercetare guvernanţa descriu şi analizează *pattern*-urile de coordonare şi dirijare, procese şi structuri care au apărut prin trecerea de la guvernare la guvernanţă.[4]

---

[1] Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer şi Theda Skocpol, *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

[2] Nikolas Rose şi Peter Miller, "Political Power beyond the State: Problematics of Government", *The British Journal of Sociology*, *43*, no. *2*, (1992) http://www.jstor.org/stable/591464, pp. 173-205; Gary Marks, Liesbet Hooghe şi Kermit Blank, "European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, 34, no. 3, (1996), pp. 341-378.

[3] Călin Cotoi, "Neoliberalism: a Foucauldian Perspective", *International Review of Social Research*, *1*, no. *2*, (2011), pp. 109-124; Nikolas Rose şi Peter Miller, "Political Power beyond the State: Problematics of Government", *The British Journal of Sociology*, *43*, no. *2*, (1992) http://www.jstor.org/stable/591464, pp. 173-205.

[4] Această reconceptualizare a guvernanţei – în special în studiile europene – are la bază impactul politicilor Uniunii Europene asupra politicilor (*politics* şi *policy*) la nivel naţional. Guvernanţa este discutată în termeni de regionalizare a Europei şi al noului rol al regiunilor în cadrul UE. Începând cu Tratatul de la Maastricht (1992), ideea unei Europe a Regiunilor a început să prindă contur printre liderii europeni, fără a se ajunge însă la un consens asupra semnificaţiei sale, lipsind o viziune politică unitară. Regionalizarea Europei nu înseamnă neapărat o transformare a guvernării teritoriale, ci mai degrabă, în acest context, a creşterii importanţei rolului regiunilor în programele de dezvoltare economică ale Uniunii Europene prin intermediul fondurilor structurale. Artizanul acestor reforme, Jacques Delors, preşedinte al Comisiei Europene între 1985 şi 1994, nu dorea neapărat o descentralizare administrativă, ci crearea de parteneriate între actori la nivel naţional şi regional în

Ca o consecinţă a dispersării puterii statale, la nivelul Uniunii Europene apare un tip de guvernanţă multinivel, unde diferite entităţi, începând de la Uniunea Europeană, Organizaţia pentru Cooperare şi Securitate în Europa sau Consiliul Europei, guverne naţionale, municipalităţi, ONG-uri şi reţele de *advocacy*, au dezvoltat reţele de politici şi instrumente prin intermediul unor planuri de acţiune la nivel european, naţional, regional şi local (comunitar). Guvernanţa reprezintă astfel un mix de eforturi multiple între actori socio-politici, publici, privaţi ce se intersectează la diferite niveluri de guvernare. Responsabilităţile, sarcinile şi activităţile de guvernare sunt dispersate de autorităţile centrale către instituţii locale, piaţă, societate civilă, cu care intră în interacţiune. Transformările la nivelul guvernanţei în cadrul UE sunt observate de Barry Hindess astfel:

„Guvernarea în interiorul statelor are loc, din ce în ce mai mult, pe baza parteneriatelor public-privat şi prin intermediul reţelelor formale şi informale ce implică agenţii statale şi nonstatale, în timp ce, la nivel internaţional, statele şi alte entităţi sunt reglementate de o reţea extinsă de convenţii, tratate şi agenţii internaţionale, toate acestea operând fără susţinerea unei puteri/constrângeri hobbsiene cuprinzătoare”.[5]

O astfel de abordare a guvernanţei se leagă de două accepţiuni, una normativă şi cealaltă descriptivă a conceptului. Accepţiunea normativă se referă la apariţia sintagmei de „bună guvernanţă”, ce implică oarecum şi existenţa unei rele guvernanţe, utilizată mai rar. Guvernanţa este considerată bună atunci când rolul statului este minimalizat, se reduce mărimea aparatului administrativ şi politic, introduce un nou tip de management public – cu cost redus, dar şi eficient în acelaşi timp. În mare, buna guvernanţă are rolul de a modifica rolul politicii în administrarea economiei şi societăţii, în sensul unei guvernări cât mai reduse şi a exercitării puterii mai curând prin crearea de programe şi politici decât prin livrarea de servicii.[6] Una dintre instituţiile care asigură realitatea concepţiei ce stă în spatele bunei guvernanţe este Banca Mondială, care susţine dispersia puterii statale într-o serie de furnizori de servicii publice, ONG-uri şi cvasi-ONG-uri, auditori ai finanţelor publice, cuplate cu ideologia drepturilor omului, a statului de drept, a pluralismului politic şi cu libertatea presei.[7] Buna guvernanţă încurajează practicile care presupun dispersarea sau crearea de relaţii la nivel orizontal între diferiţi actori şi agenţii spre o democratizare şi sustenabilitate a formelor de

---

programele de dezvoltare, implementare şi monitorizare, asociate fondurilor structurale. Dispersarea autorităţii în jos, la nivel regional, dar şi lateral, către actori nestatali (organizaţii private, organizaţii neguvernamentale) a fost urmată de programe de împuternicire la nivel regional prin care se creşteau abilităţile şi capabilităţile de organizare ale actorilor regionali. Deşi această strategie a fost valabilă pentru vechile state membre ale UE, pentru noile state din Sud-Estul Europei, această politică a eşuat parţial, a se vedea în Laszlo Bruszt, "Multi-level Governance-the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States", *Regional and Federal Studies*, 18, no. 5, (2008), pp. 607-627.

[5] Barry Hindess, "Politics as Government: Michel Foucault's Analysis of Political Reason", *Alternatives: Global, Local, Political*, 30, no., (2005), pp. 389-413.

[6] Nikolas Rose, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 16.

[7] Banca Mondială, *World Development Report. The state in a changing world* (New York: Oxford University Press, 1997).

luare a deciziilor. Carta Albă a guvernanței, elaborată de Comisia Europeană, de exemplu, leagă buna guvernanță de practici care sporesc deschiderea, participarea, responsabilitatea, eficiența și coerența pentru stabilirea unei guvernări mai democratice.[8] Aceste principii sunt transformate ulterior într-unele normative sau *benchmark*-uri pe baza cărora se pot cuantifica sau evalua performanțele unor organizații sau agenții.

Buna guvernanță a prins rapid popularitate la finele anilor 1980 în discursul despre dezvoltare al instituțiilor interguvernamentale, al agențiilor de dezvoltare, precum Banca Mondială sau OECD, și al guvernelor donatoare care presau pentru un management fiscal, eficiență administrativă drept condiții pentru o creștere și dezvoltare sustenabilă. Ulterior, conceptul de bună guvernanță a fost extins pentru a include legitimitatea derivată dintr-o guvernare mai democratică, respectarea statului de drept și implicarea organizațiilor nonguvernamentale în elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare.[9] Despre neoliberalizarea accepțiunii guvernanței voi reveni în secțiunea următoare.

O a doua accepțiune a conceptului este cea descriptivă, ce ține de „noua sociologie a guvernanței", sau socio-politică[10], ce se referă la totalitatea interacțiunilor și interdependențelor actorilor publici și privați, orientate spre rezolvarea problemelor societale sau crearea oportunităților societale; întreținerea instituțiilor ce funcționează drept contexte pentru aceste interacțiuni ale guvernării și stabilirea unor fundații normative ale tuturor acestor activități.[11] Această abordare încearcă să dea seama de structura ce apare ca rezultat al interacțiunilor unei serii diverse de actori, în care statul este doar unul.[12] Guvernanța este colectivă, deoarece prezintă un set de responsabilități împărtășite de stat, piață și societate civilă. Unele activități ale guvernanței sunt de tipul coguvernării, altele de autoguvernare sau chiar a guvernanței ierarhice.[13] Accentul este pus totuși pe rețelele de autoguvernare ce apar la intersecția dintre organizații și asociații constituind societatea civilă. Termeni precum „încredere", „capital social", „obligații informale", „mecanisme autoreglatoare" sunt utilizați pentru a descrie spațiul în care și prin care se desfășoară guvernanța.[14]

De ce a avut loc trecerea la modelul guvernanței?

Așa cum am arătat mai sus, guvernanța implică dispersarea autorității guvernamentale (centrale) atât vertical, către actori localizați la alt nivel teritorial (subnațional

[8] Comisia Europeană, *European Governance. A White Paper* (Bruxelles: European Commission, 2001), p. 10.

[9] Pentru o analiză a ascensiunii discursului neoliberal despre dezvoltare, ce pune accentul pe mobilizarea societății civile și a creșterii organizațiilor nonguvernamentale, considerate mai aproape de nevoile indivizilor, vezi William Fisher, "Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGOs Practices", *Annual Review of Anthropology*, 26, no., (1997), pp. 439-464, și David Lewis, "Individuals, Organisations, and Public Action," în *A Radical History of Development Studies*, Uma Kothari (coord.) (London: Zero Books, 2005).

[10] Jan Kooiman, *Governing as Governance* (London: Sage Publications, 2003).

[11] Ibid., p. 4.

[12] Nikolas Rose, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 16-17.

[13] Jan Kooiman, *Governing as Governance* (London: Sage Publications, 2003), p. 5.

[14] Nikolas Rose, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 17.

şi supranaţional), cât şi orizontal, către actori nonstatali, agenţii autonome sau cvasiautonome, de unde şi numele de guvernanţă multinivel. Aceasta din urmă este rezultatul unui sistem politic complex creat de integrarea europeană, unde alături de statele naţiune există şi instituţii centrale ale Uniunii Europene (UE): Parlamentul European, Comisia Europeană, Curtea Europeană de Justiţie, la nivel supranaţional, şi, totodată, se încurajează dezvoltarea unui sistem subnaţional, regional. Astfel, sistemul multinivel nu apare sub o formă ierarhică, precum organizarea clasică a statelor-naţiune, în care formele de organizare inferioare sunt încastrate (*nested*) în cele superioare (local-regional-naţional-supranaţional), ci mai degrabă avem de-a face cu mai multe jurisdicţii care se suprapun.[15]

Modelul guvernanţei multinivel de explicare a integrării europene a înlocuit perspectiva interguvernamentalistă din prima parte a anilor '90. Această perspectivă postulează faptul că integrarea europeană nu afectează autonomia statelor-naţiune. Suveranitatea statului este prezervată sau chiar întărită prin integrare. Negocierile au loc la nivelul numitorului comun între statele participante şi niciun stat membru nu participă mai mult decât are nevoie. Instituţiile supranaţionale nu fac decât să ajute statele membre, să le faciliteze aranjamentele, oferind informaţii care nu ar fi altfel disponibile uşor. Politicile respectă interesele şi puterea statelor membre, iar actorii supranaţionali au o influenţă scăzută, statele membre, prin intermediul executivului, fiind ultimul pilon în luarea deciziilor privind politicile.[16]

De cealaltă parte, guvernanţa multinivel abordează integrarea europeană ca un spaţiu în care autoritatea şi politicile sunt dispersate de-a lungul unor niveluri multiple de guvernare. Controlul asupra politicilor se deplasează înspre instituţiile supranaţionale. Suveranitatea statelor membre se diluează la nivelul UE, unde procesele de luare a deciziilor la nivel colectiv între statele membre sunt dublate de rolul autonom al unor instituţii supranaţionale precum Comisia Europeană, Parlamentul European sau Curtea Europeană de Justiţie. Competenţele de luare a deciziilor sunt împărţite de actori aflaţi la diferite niveluri, iar instituţiile supranaţionale pot avea o influenţă independentă în cadrul politicilor şi nu reprezintă neapărat interesele guvernelor naţionale aşa cum indică abordarea interguvernamentalistă.[17]

Aceste conceptualizări avansate ale guvernanţei ridică o serie de probleme, mai ales când vorbim despre integrarea europeană a statelor din Sud-Estul Europei. Unii autori contestă inovativitatea conceptului. Guvernanţa şi dirijarea (*steering*) fără implicarea directă a

---

[15] În acest sens, au apărut mai multe lucrări care au la bază această abordare, dintre care amintim Ian Bache şi Matthew Flinders, *Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2004); Poul Kjaer, "Constitutionalizing Governing and Governance in Europe", *Comparative Sociology*, 9, no., (2010), pp. 86-119, Liesbet Hooghe şi Gary Marks, "Unraveling the State, but How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, 97, no. 2, (2003), pp. 233-243; Beate Kohler-Koch şi Rainer Eising (coord). *The transformation of governance in the European Union* (London: Routledge, 1999a); Adrienne Héritier şi Martin Rhodes (coord). *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy* (London: Palgrave Macmillan, 2011).

[16] Gary Marks, Liesbet Hooghe şi Kermit Blank, "European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, 34, no. 3, (1996), p. 342.

[17] Ibid., no., p. 346.

statului, pe baza unor interacţiuni intense cu agenţii nonstatale, sunt prezente în Europa Occidentală încă din vremea statului bunăstării, când piaţa de capital sau bursa, de exemplu, funcţionau pe baza unor principii de autoreglementare.[18] Astfel, nu avem de-a face mai degrabă cu o trecere de la guvernare la guvernanţă, ci mai degrabă cu o inovaţie în instrumentele şi metodele de guvernare. Trecerea de la guvernanţa verticală la cea orizontală nu implică şi dispariţia sau slăbirea formelor verticale de guvernanţă – dintre care statul-naţiune este forma clasică a acestui tip de guvernanţă –, cele două moduri de guvernanţă coexistând. Statul rămâne un actor important în procesele de coordonare, dirijare şi guvernare.[19]

De asemenea, unele studii[20] consideră apariţia guvernanţei ca o dezvoltare firească pentru problemele complexe pe care le ridică o Europă din ce în ce mai unită şi globală. Or, problemele pe care guvernanţa (multinivel) doreşte să le rezolve nu există *a priori*, ci sunt mai degrabă construite discursiv prin intermediul unor narative subsumate unei raţionalităţi politice De exemplu, programele şi politicile europene de împuternicire, mobilizare a societăţii civile, creşterea capacităţilor instituţiilor publice şi organizaţiilor neguvernamentale, promovarea culturii antreprenoriale, care au devenit populare în Europa de Sud-Est după căderea socialismului, au apărut ca rezultat al unei raţionalităţi politice (neoliberale) prin care anumite probleme – sărăcia, şomajul sau democratizarea structurilor publice – s-au prezumat a fi rezolvate. În altă ordine de idei, apariţia discursului şi a studiilor despre guvernanţă trebuie privite ca un simptom al schimbării *pattern*-urilor şi proceselor de guvernare şi nu ca un rezultat direct al acestora. Aşadar, care este raţionalitatea practicilor şi discursurilor care stau în spatele creşterii studiilor despre guvernanţă la nivel european sau a unor concepte precum buna guvernanţă? Răspunsul pe care încercăm să-l schiţăm în următoarele pagini

---

[18] Thomas Weiss, "Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges", *Third World Quarterly*, 21, no. 5, (2000), pp. 795-814.

[19] O poziţie oarecum diferită o regăsim la Bob Jessop, pentru care statul nu numai că rămâne actorul central în organizarea relaţiilor, proceselor şi *pattern*-urilor de guvernanţă, dar rămâne şi principalul actor care legitimează orice strategie guvernamentală. În acest sens, Jessop înaintează conceptul de metaguvernanţă, ce se referă la dirijarea proceselor de guvernanţă, „în care forme ierarhice, de piaţă sau de reţea, sunt combinate pentru a atinge cele mai bune rezultate posibile", cf. Bob Jessop, "Governance, Governance Failure and Metagovernance, lucrare prezentată la International Seminar for Policies, Governance and Innovation for Rural Areas, Universita della Calabria", (2003). De asemenea, pentru o analiză extinsă a conceptului de metaguvernanţă la autorul englez, vezi ———, "The Dynamics of Partership and Governance Failure," în *The New Politcs of Local Governance in Britain*, Gerry Stocker (coord.) (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 11-32, ———, "From Governance to Governance Failure and from Multi-level Governance to Multi-scalar Meta-governance," în *The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance*, Bas Arts, et al. (coord.) (New York: Springer, 2009), pp. 79-100, ———, "Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective", *Antipode*, 34, no. 3, (2002), pp. 252-272, ———, "Multi-Level Governance and Multi-Level Metagovernance," în *Multi-Level Governance*, Ian Bache şi Matthew Flinders (coord.) (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp. 49-74.

[20] Ian Bache şi Matthew Flinders, *Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2004), Adrienne Héritier şi Martin Rhodes (coord). *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy* (London: Palgrave Macmillan, 2011), Liesbet Hooghe şi Gary Marks, "Unraveling the State, but How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, 97, no. 2, (2003).

trece dincolo de truismul creşterii complexităţii problemelor într-o lume globală pentru a explica apariţia noilor forme de guvernanţă la nivel european, de articularea unor tehnici neoliberale menite să ofere proiectului european de integrare legitimitatea şi democratizarea spaţiului de politici.

Trecerea de la guvernare la guvernanţă (multinivel) a avut loc în contextul semnării de către statele membre ale Uniunii Europene a Actului Unic European (1987) ce statua formalizarea pieţei unice şi asimila Grecia, Portugalia şi Spania în Comunitatea Europeană. Totodată, un alt moment semnificativ a fost suportul guvernelor obţinut de Comisia Europeană şi Parlamentul European pentru reforme majore ale politicilor structurale (1988). Ca o compensaţie pentru consecinţele anticipate ale programului pieţei unice europene, guvernele au hotărât să aloce dublu din fondurile structurale pentru a asista regiunile de dezvoltare dezavantajate. Pentru a se asigura de utilizarea eficientă a acestor fonduri, acestea au acceptat propunerea Comisiei de a administra fondurile în parteneriat, la nivelul statelor membre, între reprezentanţi la nivel local, regional şi naţional şi actori supranaţionali.[21]

Reformele de la finele anilor '80 au deschis spaţiul pentru impunerea guvernanţei multinivel ca model central al politicilor comunitare. Transferul de autoritate şi de competenţe la nivel subnaţional şi supranaţional a însemnat transformări importante la nivelul statului naţional. În primul rând, se observă o de-ierarhizare a aparatului statal, în care vechi şi noi capacităţi ale statului sunt reorganizate teritorial la nivel superior şi inferior. Statul îşi pierde suveranitatea *de jure*, deoarece puterea de luare a deciziilor se transferă în sus spre organisme supranaţionale. În al doilea rând, avem de-a face cu o de-etatizare a sistemului politic. Dispersarea autorităţii spre diferite scale teritoriale şi în diferite domenii reduce rolul central al statelor în asumarea proiectelor politice, acesta din urmă intrând mai degrabă în relaţii de parteneriat cu agenţii guvernamentale, supranaţionale, organizaţii nonguvernamentale, în care statul este doar unul dintre actori.[22]

Descentralizarea competenţelor şi creşterea numărului de decidenţi fac parte din efortul integrat al Uniunii Europene de a face guvernarea mai eficientă, mai democratică şi mai legitimă în reprezentarea cetăţenilor şi de a aduce Uniunea mai aproape de cetăţeni. Într-unul dintre rapoartele Comisiei Europene pe tematica guvernanţei, referindu-se la Carta Albă a Guvernanţei (2001), se observă:

„Propunerile Cartei Albe pentru îmbunătăţirea implicării actorilor noninstituţionali în elaborarea politicilor şi într-o anumită măsură şi implementarea acestora au stat la baza reformei guvernanţei de a aduce Uniunea Europeană mai aproape de cetăţeni. Având în vedere conştientizarea Comisiei ca fiind percepută drept prea îndepărtată de cetăţeni, dar şi din dorinţa de a implica alţi actori în elaborarea de politici, Carta Albă a Comisiei propunea implicarea de jos în sus printr-un număr de procese şi actori".[23]

---

[21] Ian Bache şi Matthew Flinders, *Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2004), p. 3.

[22] Bob Jessop, "Multi-Level Governance and Multi-Level Metagovernance," în *Multi-Level Governance*, Ian Bache şi Matthew Flinders (coord.) (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp. 64-65.

[23] Comisia Europeană, *Report from the Commission on European Governance*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2003, p. 11.

Astfel, mai multe metode şi instrumente soft de guvernanţă – parteneriatul public-privat, buna guvernanţă, metoda deschisă de coordonare – au fost introduse la sfârşitul anilor 1990 pentru a implica agenţii ale societăţii civile, parteneri sociali, guverne, experţi drept stakeholderi esenţiali în elaborarea deciziilor de politici pentru a îmbunătăţi guvernanţa într-o Uniune Europeană în continuă expansiune. Principiul parteneriatului a fost introdus în diferite programe pentru a da voce indivizilor în elaborarea politicilor. Comisia Europeană a dorit să se bazeze pe expertiza publică şi privată pentru a se asigura că politicile au legitimitate susţinând formarea de reţele transnaţionale în ariile cointeresate ale Uniunii Europene. Mobilizarea societăţii civile a devenit un pilon important pe agenda instituţiilor de guvernare după căderea regimului socialist, care trebuia reînviată, susţinută, încurajată, dezvoltată prin intermediul *training*-urilor şi prin creşterea capacităţilor. Accentul permanent pus de către instituţiile de guvernare (UE, Banca Mondială) pe mobilizarea societăţii civile şi implicarea organizaţiilor nonguvernamentale sau a diferitelor forme de reprezentare ale grupurilor are la bază raţiunea că acestea din urmă nu numai că vor fi implicate în elaborarea şi implementarea strategiilor de dezvoltare, dar vor activa societatea civilă şi vor creşte democratizarea de jos în sus (*grass-roots*).[24]

De altfel, aceste reforme la nivel de management din partea instituţiilor mai sus amintite au fost concretizate prin crearea de noi structuri logistice pentru a finanţa actorii societăţii civile. Implicarea societăţii civile în ţesutul guvernamental a devenit un indicator al bunei guvernanţe din partea guvernelor, întrucât primele nu numai că reprezentau interesele şi nevoile oamenilor mai bine, dar puteau fi implicate în combaterea excluziunii sociale, discriminării, protejarea mediului, oferirea de ajutor umanitar etc. datorită expertizei şi capacităţii tehnice deţinute.[25]

Ulterior, buna guvernanţă a fost utilizată de instituţiile interguvernamentale drept un remediu pentru reforma politicilor în domeniul reducerii sărăciei, securităţii individuale, democratizării şi a bunei funcţionări a instituţiilor socio-economice. Aşa cum observa şi Comisia Europeană:

„Declaraţia Naţiunilor Unite privind obiectivele noului mileniu consideră crearea unui mediu propice dezvoltării şi eliminării sărăciei ca fiind dependentă de buna guvernanţă în interiorul fiecărei ţări, de buna guvernanţă la nivel internaţional şi de transparenţă în sistemul monetar, financiar şi de comerţ".[26]

Buna guvernanţă va fi utilizată drept criteriu de evaluare şi măsurare (*benchmark*) atât pentru statele membre, cât şi pentru organizaţiile nonguvernamentale sau instituţiile interguvernamentale în sine pentru a îmbunătăţi performanţele acestora în varii domenii, de la performanţă economică la bunăstarea societală, protecţia minorităţilor etc. Utilitatea

[24] Thomas Weiss, "Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges", *Third World Quarterly*, 21, no. 5, (2000), pp. 795-814.

[25] Comisia Europeană, *The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership*, Luxembourg, European Commission, 2000, pp. 5-6.

[26] ———, *Governance and Development*, Brussels, European Commission, 2003, p. 3.

conceptului constă în faptul că permite o cuantificare a performanţelor şi calităţii sistemelor politico-administrative:

„Guvernanţa desemnează abilitatea statului de a-şi servi cetăţenii. O asemenea perspectivă laxă ne permite să dezagregăm conceptual şi alte concepte precum drepturile omului, corupţia sau democraţia. Guvernanţa se referă la reguli, procese şi comportamente, prin care interesele sunt articulate, resursele gestionate şi puterea exercitată în societate. Modul în care funcţiile publice sunt îndeplinite, resursele publice gestionate şi atribuţiile publice de reglementare exercitate sunt probleme de adresat în acest context. Adevărata valoare a conceptului de guvernanţă este aceea că oferă o terminologie mai pragmatică decât democraţia, drepturile omului etc".[27]

Aşadar, transformările guvernanţei la nivel de Uniune Europeană au avut la bază creşterea legitimităţii şi democratizării spaţiului de politici publice/sociale. Discursul guvernanţei are la bază binecunoscutele critici ale statului intervenţionist – tendinţa spre birocratizare, centralizare a puterii statale, lipsa flexibilităţii, îngrădirea unor libertăţi individuale -, sau aşteptărilor ridicate de la guverne ale căror soluţii se regăsesc atât în dispersarea autorităţii statale la niveluri ierarhice inferioare/superioare, cât şi în orizontal pentru includerea societăţii civile. Se legitimează şi se deschide spaţiul public, pentru ca cei guvernaţi – subiectivizaţi în noua raţionalitate neoliberală drept parteneri, comunităţi sau stakeholderi – să fie implicaţi în proiectele guvernamentale şi în luarea deciziei. Instituţiile interguvernamentale au presat pentru o democratizare a spaţiului public prin accentuarea practicilor bunei guvernanţe. Buna guvernanţă – pe care o regăsim în Carta (Charter) Albă a Guvernanţei Europene, a numeroaselor rapoarte pe care Comisia Europeană le-a scos de-a lungul anilor 2000 – constă într-o serie practici care sporesc deschiderea, participarea, responsabilitatea, eficienţa şi coerenţa pentru stabilirea unei guvernări mai democratice, inclusive şi reprezentative la nivelul statelor membre şi Uniunii Europene.[28] Aceste principii sunt transformate ulterior într-unele normative sau *benchmark*-uri pe baza cărora se pot cuantifica sau evalua performanţele unor organizaţii sau agenţii. Pe de altă parte, discursul (bunei) guvernanţe a oferit instituţiilor interguvernamentale şi agenţiilor de dezvoltare o bază tehnică şi mai puţin politică (apolitică) pentru a cere reforme politice în detrimentul discursului „reformei statului". Guvernanţa în acest sens nu se bazează pe o democratizare a spaţiului public, ci pe căutarea unor forme mai eficiente şi eficace de a gestiona o problemă.[29]

Guvernanţa multinivel în România şi modelul sud-est-european

Dacă în decursul anilor '90, comisarul european Jacques Delors, artizanul reformelor structurale în politica regională a Uniunii Europene, vorbea despre o Europă a Regiunilor, în care problemele de interes ale Uniunii puteau fi rezolvate la niveluri subnaţionale pe baza

[27] Ibid., p. 4.

[28] A se vedea şi în Cris Shore, "European Governance" or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government", *European Law Journal*, 17, no. 3, (2011), pp. 287-303.

[29] William Walters, "Some Critical Notes on "Governance"", *Studies in Political Economy*, 73, no., (2004), p. 84.

principiilor parteneriatului şi subsidiarităţii, impunerea acestui proiect noilor state din Sud-Estul Europei care au aderat în ultimele două valuri[30] nu a reuşit de fapt decât să pună regionalizarea pe agenda statelor, acestea din urmă selectând mai degrabă elemente ale modelului guvernanţei multinivel.

Deşi condiţie a aderării la Uniunea Europeană şi a reformelor structurale de reducere a disparităţilor între regiuni în interiorul statelor, regionalizarea în România nu a reuşit să împuternicească interesele regionale şi societatea civilă (în sensul ei larg) la nivel regional. Aceasta nu a făcut obiectul unei susţineri politice (probabil cu excepţia zonei Transilvaniei), ci a îndeplinit mai degrabă o cerinţă funcţională: atragerea de fonduri europene, pregătirea de programe şi dezvoltarea capacităţilor de management.[31] Regionalizarea a avut rolul de a gestiona programele operaţionale la nivel regional ca parte a planului naţional de dezvoltare.

În România, politicile regionale şi de dezvoltare au fost stabilite în cadrul programului PHARE finanţat de UE şi Guvernul României, cu asistenţa tehnică a unor experţi străini, concretizat în Carta Verde a Dezvoltării Regionale (1997). În cadrul programului s-a stabilit un grup de lucru pentru politici regionale cu reprezentanţi din ministere-cheie şi autorităţi regionale care au supervizat activităţile programului. Politica propusă avea trei obiective: a) pregătirea României pentru aderarea la cerinţele Uniunii Europene şi obţinerea de fonduri structurale din partea UE; b) reducerea disparităţilor regionale şi c) integrarea activităţilor sectorului public pentru a permite regiunilor să atingă un nivel superior de dezvoltare.[32] Concretizarea analizei întreprinse de Carta Verde a fost adoptarea Legii 151/1998, unde s-au constituit cele opt regiuni de dezvoltare care să implementeze şi să evalueze politicile de dezvoltare regională.

Chiar dacă reforma administraţiei a însemnat şi crearea de noi instituţii la nivel regional, o creştere a planificării la acest nivel şi a capacităţii de implementare a politicilor, reforma a fost mult mai artificială şi de sus în jos decât cea a administraţiei locale. Regiunile rezultate şi a căror componenţă este specificată abia în Legea 315/2004 reprezintă asocieri de judeţe fără personalitate juridică, cu scopuri statistice şi de dezvoltare regională, pentru gestionarea şi implementarea fondurilor de preaderare şi postaderare. Regiunile, de asemenea, nu au putere fiscală sau/şi politică, fiind orientate mai degrabă spre sarcini. Conform legii de mai sus, macroregiunile sunt coordonate de către Consiliul de Dezvoltare Regională (CDR). Acestea din urmă nu sunt entităţi legale şi nu fac decât să coordoneze programele regionale

[30] 10 state au intrat în UE în 2004: Republica Cehă, Cipru, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacia, Slovenia şi Ungaria; şi două în 2007: România şi Bulgaria. Croaţia a aderat ulterior în 2014, fără a face parte din cele două valuri.

[31] Vezi Ana Maria Dobre, "Europeanization and new patterns of multi-level governance in Romania", *Southeast European and Black Sea Studies*, 10, no. 1, (2010), pp. 181-194, Dragoş Dragoman, "Regional Inequalities, Decentralisation and the Performance of Local Governments in Post-Communist Romania", *Local Government Studies*, 37, no. 6, (2011), pp. 647-669, Daniela Constantin, "An Institutional and Cultural Perspective on Romanian Regional Development Policy," în *Regional Development Reconsidered*, Giindiiz Atalik şi Manfred M. Fischer (coord.) (Verlag Berlin Heidelberg: Springer, 2002), pp. 197-209 şi Veronica Mitroi, "Politica de dezvoltare regională între necesitate şi proiect," în *O nouă provocare: dezvoltarea socială*, Cătălin Zamfir şi Laura Stoica (coord.) (Iaşi: Polirom, 2006), pp. 105-122.

[32] Guvernul României şi Comisia Europeană, "Carta Verde a Dezvoltării Regionale," (Bucureşti: Guvernul României, 1997).

derulate de către Agenţiile de Dezvoltare Regională (ADR). ADR-urile sunt agenţii nonprofit, nonguvernamentale, care implementează şi monitorizează dezvoltarea politicilor la nivel regional. Spre deosebire de unităţile administrative locale care îşi aleg propria conducere la nivel local şi judeţean, structurile înfiinţate la nivel regional sunt nonelective şi deci neavând o legitimitate democratică.

Finanţarea politicilor regionale este rezultatul unui fond special – Fondul de Dezvoltare Regională (FDR), bazat pe contribuţii financiare din partea Guvernului României, a judeţelor, entităţilor private, bănci, investitori străini, Uniunea Europeană. Politicile de dezvoltare regională au fost coordonate de Ministerul Integrării Europene (transformat între timp în Ministerul Afacerilor Europene şi din 2007 în Ministerul Dezvoltării Regionale) şi Consiliul Naţional pentru Dezvoltare Regională (format din preşedinţi şi vicepreşedinţi ai CDR-urilor plus reprezentanţi ai guvernului central)[33], subordonat Guvernului României. Rolul Consiliului este să supravegheze politicile naţionale pentru dezvoltarea regională, să decidă priorităţile fondului de dezvoltare regională, să monitorizeze şi să finanţeze proiectele propuse de ADR-uri – unităţile executorii ale politicilor regionale.

Interesant în perioada de preaderare a României la UE este faptul că, deşi Comisia Europeană a presat pentru dispersarea puterii şi distribuţia autorităţii la nivel subnaţional drept cerinţă de aderare şi prin intermediul fondurilor de creştere a capacităţii administrative[34] şi a abilităţilor actorilor aflaţi la nivel local/regional, tot aceasta a forţat ulterior pentru (re)naţionalizarea şi (re)centralizarea politicilor regionale, acestea din urmă fiind elaborate la nivelul ministerelor care aveau ulterior influenţă asupra entităţilor deconcentrate.[35] În seria de rapoarte emise de Comisia Europeană privind accesul României, se observa slaba capacitate a structurilor de la nivel regional în a elabora politici.[36] Slaba capacitate de a elabora politici de jos în sus şi lipsa unei societăţi civile active la nivel regional, care să politizeze transformările economice în cerinţe politice, precum şi o slabă absorbţie a fondurilor de preaderare au condus practic la o recentralizare a procesului.[37] Astfel că şi în prezent politica generală şi finanţarea continuă să fie centralizate prin intermediul CNDR şi FDR.

Reforma administraţiei publice locale a fost mult mai consistentă decât cea la nivel regional. Primul guvern de centru-dreapta din perioada postdecembristă a ratificat Carta Europeană a Autoguvernării (*European Charter of Local Self-Government*), semnată la nivelul

---

[33] Dragoş Dragoman, "Regional Inequalities, Decentralisation and the Performance of Local Governments in Post-Communist Romania", *Local Government Studies*, 37, no. 6, (2011), p. 652.

[34] 30% din fondurile PHARE au fost destinate către creşterea capacităţii instituţionale, vezi Ana Maria Dobre, "Europeanization and new patterns of multi-level governance in Romania", *Southeast European and Black Sea Studies*, 10, no. 1, (2010), p. 62.

[35] Laszlo Bruszt, "Multi-level Governance-the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States", *Regional and Federal Studies*, 18, no. 5, (2008), pp. 607-627.

[36] A se vedea, de exemplu, Comisia Europeană, *Regular Report on Romania's Progress Toward Accession*, Bruxelles, European Commission, 2002, pp. 1-155, ———, *Regular Report on Romania's progress towards accession*, Bruxelles, European Commission, 2003, pp. 1-133 şi ———, *Regular Report on Romania's progress towards accession*, Bruxelles, European Commission, 2004c, pp. 1-163.

[37] Laszlo Bruszt, "Multi-level Governance-the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States", *Regional and Federal Studies*, 18, no. 5, (2008)pp. 607-627.

Consiliului Europei în 1985 şi intrată în vigoare în 1988[38] şi transformată în România în Legea 199/1997. Respectivul instrument juridic al Consiliului Europei avea la bază principiile autoguvernării şi descentralizării, autonomiei financiare a guvernelor locale, autonomiei locale, servicii publice deconcentrate, eligibilitatea autorităţilor locale şi participarea cetăţenilor la elaborarea politicilor sau a strategiilor de dezvoltare.

Dispersarea responsabilităţii a fost întărită de Legea descentralizării 195/2006, ce delimitează competenţele centrale, judeţene şi locale pe baza capacităţii administrative. Autorităţile centrale sunt responsabile să le consulte pe cele locale în adoptarea unor decizii şi nici nu pot responsabiliza autorităţile locale fără o redistribuire financiară. Descentralizarea a urmat mai mulţi paşi în ultimele două decade şi a avut mai degrabă rezultate ambigue. Dacă putem vorbi despre o creştere a ponderii bugetelor locale la peste 25% din bugetul general consolidat şi la aproximativ jumătate din cheltuielile de capital, utilizate pentru proiecte mici de infrastructură locală, descentralizarea a accentuat decalajele de dezvoltare între unităţile administrativ-teritoriale ale României[39], fenomen cauzat de modul de constituire a bugetelor locale, prin faptul că 80% din acestea au la bază cotele defalcate ale TVA şi impozitul pe venit, concentrând astfel resursele în marile aglomerări urbane.[40]

Descentralizarea nu trebuie confundată totuşi cu deconcentrarea. Dacă prima desemnează transferul de competenţe administrative şi financiare de la nivelul administraţiei publice centrale la nivelul administraţiei publice locale sau către sectorul privat, deconcentrarea reprezintă redistribuirea de competenţe administrative şi financiare de la nivelul administraţiei publice centrale către structurile proprii de specialitate din teritoriu.

Concluzii

Transformările la nivelul guvernanţei din a doua jumătate a anilor '80 fac parte din efortul integrat al Uniunii Europene de a face guvernarea mai eficientă, mai democratică şi mai legitimă în reprezentarea cetăţenilor şi de a aduce Uniunea mai aproape de cetăţeni. Carta Albă a Guvernanţei (2001) şi Carta Albă a Guvernării multinivel (2009)[41] sunt un exemplu în acest sens. Guvernanţa implică dispersarea autorităţii guvernamentale (centrale) atât vertical, către actori localizaţi la alt nivel teritorial (subnaţional şi supranaţional), cât şi orizontal, către actori nonstatali, agenţii autonome sau cvasiautonome. În acest sens, mai multe metode şi instrumente soft de guvernanţă – parteneriatul public-privat, buna guvernanţă, metoda deschisă de coordonare – au fost introduse la sfârşitul anilor 1990 pentru a implica agenţii ale societăţii civile, parteneri sociali, guverne, experţi drept stakeholderi esenţiali în elaborarea

[38] Consiliul Europei, "European Charter of Local Self-Government," (Strasbourg: Council of Europe, 1985).

[39] Stănescu, Iulian, "Procesul de regionalizare-descentralizare, o analiză pe trei dimensiuni", *Calitatea Vieţii* XXV, no. 2 (2014), pp. 161-92.

[40] Ibid., p. 188. Decalajele sunt adâncite şi din cauza faptului că nivelul alocărilor bugetare pe locuitor din bugetele locale corelează puternic cu valoarea PIB/locuitor, ce contrastează astfel unităţile administrativ-teritoriale ale marilor aglomerări urbane cu cele din zonele rurale cu probleme demografice şi puternic subdezvoltate (vezi Stănescu, Iulian, *op.cit.*)

[41] Comitetul Regiunilor, *The Committee of the Regions' White Paper of Governance*, Bruxelles, Committee of the Regions, 2009, pp. 1-35.

deciziilor de politici pentru a îmbunătăți guvernanța într-o Uniune Europeană în continuă expansiune.

Mobilizarea societății civile a devenit un pilon important pe agenda instituțiilor de guvernare după căderea regimului socialist, care trebuia reînviată, susținută, încurajată, dezvoltată prin intermediul *training*-urilor şi creşterii capacităţilor. Accentul permanent pus de către instituțiile de guvernare (UE, Banca Mondială) pe mobilizarea societății civile şi implicarea organizațiilor nonguvernamentale sau a diferitelor forme de reprezentare ale grupurilor are la bază raţiunea că acestea din urmă nu numai că vor fi implicate în elaborarea şi implementarea strategiilor de dezvoltare, dar vor activa societatea civilă şi vor creşte democratizarea de jos în sus (*grass-roots*).

Guvernanța multinivel a luat forme diferite însă în fostele țări socialiste. Integrarea europeană a țărilor din Sud-Estul Europei a însemnat adoptarea *acquis*-ul comunitar, un corpus numeros de legi pe care fostele state din blocul sovietic trebuiau să le implementeze în propriul sistem legislativ naţional pentru a fi acceptate în cadrul Uniunii Europene. Procesul complex de integrare europeană a însemnat drenarea multor resurse din partea Uniunii Europene şi a viitoarelor state membre, astfel că pentru unele domenii din cadrul *acquis*-ului Comisia Europeană a cerut explicit implicarea organizaţiilor nonguvernamentale, prin delegarea de sarcini şi angrenarea de resurse pentru a asigura eficacitatea şi legitimitatea procesului. Participarea activă a stakeholderilor de la nivelul administraţiei publice locale şi a actorilor nonstatali trebuia să meargă în paralel cu o descentralizare a puterii politice. În schimb, aşa cum arată Börzel[42], lipsa personalului calificat şi a expertizei la nivel subnaţional a creat relaţii asimetrice, în care statele în curs de aderare au participat pasiv în elaborarea politicilor, primind de multe ori *template*-uri de politici de sus în jos. Creşterea capacităţilor de guvernanţă a favorizat mai degrabă guvernele centrale decât actorii privaţi, deoarece primele trebuiau să implementeze un număr mare de legi europene într-un timp foarte scurt. Totodată, Comisia Europeană a finanţat programe de creştere a capacităţilor guvernelor centrale pentru a creşte capacitatea de absorbţie a statelor, întărind autonomia şi resursele guvernului central în elaborarea de politici de tip ierarhic.[43]

România a adoptat selectiv elementele guvernanţei multinivel. Reforma administraţiei publice a întărit mai degrabă autorităţile locale, care se bucură de competenţe mai largi decât instituţiile aflate la nivel regional, care nu sunt elective şi deci au o legitimitate democratică scăzută, nu au personalitate juridică sau fiscală şi sunt dependente de sursele de finanţare ale CNDR. Regionalizarea în România a fost mai degrabă o reformă de sus în jos a guvernelor României, cu sprijinul Comisiei Europene şi al experţilor străini. Regiunile create îndeplinesc mai degrabă cerinţe funcţionale – atragerea de fonduri pre şi postaderare, implementarea programelor de dezvoltare regională şi creşterea capacităţilor de management. Interesant că, deşi Comisia Europeană a susţinut de-a lungul anilor'90 dispersarea responsabilităților către actorii subnaționali, aceasta a presat, odată cu încheierea procesului

[42] Tanja Börzel, "Drawing Closer to Europe New Modes of Governance and Accession," în *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*, Adrienne Héritier şi Martin Rhodes (coord.) (London: Palgrave Macmillan, 2011), pp. 75-103.

[43] Ibid., p. 90.

de preaderare, la renaţionalizarea şi recentralizarea politicilor regionale prin creşterea capacităţii ministerelor de absorbţie la nivel central. Lipsa unei susţineri politice la nivel regional şi inexistenţa unei societăţi civile care să transforme schimbările economice în cerinţe politice, precum şi slaba capacitate de absorbţie a instituţiilor regionale au contribuit la cele două procese. Trebuie menţionat, totodată, că o creştere a importanţei actorilor la nivel regional ar însemna ca autorităţile locale să piardă o parte din resursele care le revin acestora în urma descentralizării. Nu trebuie uitat că, pe lângă taxele locale sau împrumuturi, o sursă importantă a autorităţilor locale sunt transferurile de la guvernul central.

Această lucrare este elaborată şi publicată sub auspiciile Institutului de Cercetare a Calităţii Vieţii, Academia Română, ca parte din proiectul cofinanţat de Uniunea Europeană prin Programul Operaţional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013, în cadrul proiectului Pluri şi interdisciplinaritate în programe doctorale şi postdoctorale, Cod Proiect POSDRU/159/1.5/S/141086.

Capitolul 10

Dezvoltarea regională în context european

Christopher George Dina

Prezentul studiu abordează conceptul de dezvoltare regională pe diferite dimensiuni: termenii de arie, zonă, regiune; tipuri de regiuni; relaţia cu sociologia regională; politicile de dezvoltare şi conceptele conexe: dezvoltare socială, comunitară şi, respectiv, durabilă; dimensiunile dezvoltării regionale şi locale. O parte consistentă este rezervată politicilor de dezvoltare regională ale Uniunii Europene.

Conceptul de regiune

Studiind originea etimologică, cuvântul regiune provine din latinescul „regionem", care înseamnă ţinut, întindere de pământ cu hotare. Definirea conceptului de regiune ridică o serie de dificultăţi, întrucât nu există încă o definiţie comună şi univocă a acestei noţiuni. Analizând o hartă administrativă a Europei, constatăm că avem de-a face cu noţiuni distincte, precum: *gewesten* şi *gemeensschappen* în Belgia, *amter* în Danemarca, *Länder* în Germania, *nomoi* în Grecia, *régions* şi *départements* în Franţa, *provincien* în Olanda, *distritos* în Portugalia, *communidades autonomas* în Spania.[1]

Confuzia privind definirea conceptului de regiune a fost accentuată de barierele lingvistice: în engleză s-a tradus prin county (comitat), reprezentând denumirea oricărui nivel intermediar al organizării teritoriale a unui stat, în timp ce cuvântul regiune era utilizat doar ca expresie geografică. Termenul de raion al administraţiei sovietice a devenit county în Estonia şi regiune în Letonia.

Pentru depăşirea acestor bariere lingvistice şi nu numai a fost propusă o metodă de intercalare a tipologiei instituţionale cu tipologia teritoriilor administrative şi politice. Tipologia teritoriilor administrative şi politice ne-a permis distingerea următoarelor tipuri şi niveluri de organizare la nivel regional şi local[2]:

- comuna – din punct de vedere istoric, se diferenţiază în funcţie de societatea urbană sau rurală, oraşul beneficiind de libertăţi locale faţă de comunele rurale;
- *kreis*-ul (arondismentul) – un nivel al administraţiei locale care este legat din punct de vedere istoric de administrarea societăţii rurale a marilor domenii, comunele rurale fiind înfiinţate mai târziu, înainte de a fi cadrul unei colectivităţi locale, au reprezentat un nivel de administrare delegată;
- comitatul/departamentul (provincia) – nivel al administraţiei stabilit de către puterea centrală pentru nevoile de administrare internă, care corespunde exercitării unei

[1] Grupul de consultanţă Ramboll, *Disparităţi regionale în România*, 1996.

[2] Guvernul României şi Comisia Europeană, *Carta Verde a Dezvoltării Regionale* (Bucureşti: Guvernul României, 1997).

autorităţi mobiliare-administrative, în funcţie de ţară caracterizându-se prin competenţe de ordin public şi de gestiune;

- regiunea – cadrul teritorial specific dezvoltării economice, sociale şi culturale. Instituţionalizarea regiunii a condus, în funcţie de ţări, la diferite finalităţi, îndeosebi la recunoaşterea particularităţilor lingvistice sau etnice, la limitarea puterii centrale, la stabilirea unui cadru teritorial adaptat nevoilor administraţiei economice. Regiunea are competenţe privind gestionarea, susţinerea şi planificarea;
- colectivitatea federalizată – caracterizată prin exercitarea majorităţii funcţiilor de stat referitoare la suveranitatea internă şi, după caz, se apropie de regiune sau, din contră, este afectată de formarea regiunilor.

Conceptualizarea termenilor de arie, zonă, regiune

În anul 1973, Stanislaw Czamanski, în lucrarea *Regional and interregional social accounting*, a introdus o distincţie clară între termenii de arie, zonă şi regiune.[3] Aria este termenul generic pentru orice parte a spaţiului bidimensional, fiind util în analiza economico-socială. Spre exemplu, conceptul de arie, de atracţie a unei pieţe, semnifică spaţiul geografic în care producţia unui producător este vândută. Zona a fost la început doar un termen tehnic, reprezentând o bandă transversală tăiată dintr-o sferă. În prezent, acest termen este utilizat pentru a defini o suprafaţă cu caracteristici diferite în raport cu spaţiul înconjurător, având ca exemplu zona administrativă şi de afaceri, aşa-numitul Central Business District într-o metropolă. Regiunea este un termen mult mai precis, implicând o suprafaţă în cadrul spaţiului economic naţional suficient de cuprinzătoare structural pentru a funcţiona independent, deşi, în realitate, ea are, desigur, strânse legături cu restul economiei.

Nicolae şi Constantin, urmându-l pe Denis de Rougemont, consideră că „regiunea ideală este alcătuită dintr-un grup de municipalităţi, iar dimensiunea sa depinde de sfera şi natura problemelor ce trebuie soluţionate, municipalităţile şi regiunile fiind locuri ideale de aplicare a democraţiei”.[4]

În perioada interbelică, responsabilii federali ai Statelor Unite ale Americii au observat că nu toate regiunile se dezvoltă în acelaşi ritm şi în acelaşi mod, sărăcia persistând chiar şi în zonele care aveau resurse naturale din belşug şi infrastructură dezvoltată. Printre primele încercări mai solide de definire a regiunii ca bază pentru dezvoltarea regională se numără şi cea a lui Walter Christaller în 1933, preluată ulterior de Auguste Losch.[5] În teoria locurilor centrale a celor doi autori mai sus menţionaţi, regiunile sunt definite ca sisteme ierarhice de locuri centrale sau oraşe.

Teoreticienii dezvoltării regionale, în speţă economişti şi responsabili cu planificarea, au analizat decalajele existente de creştere economică ale diferitelor regiuni, generând trei abordări:

- abordarea neoclasică;

[3] Stanislaw Czamanski, *Regional am interregional social accouting* (Maryland: Lexington Books, 1973).

[4] Valentin Nicolae şi Daniela Luminiţa Constantin, *Bazele Economiei Regionale şi Urbane* (Bucureşti: Editura Oscar Print, 1998), p. 16.

[5] Auguste Losch, *The economics of location* (New Haven: Yale University Press, 1954).

- abordarea centrată pe exporturi;
- abordarea bazată pe introducerea noţiunii de cauzalitate cumulativă.

Teoria neoclasică stabileşte nişte reguli în care factorii de producţie sunt mobili, concurenţa este perfectă, iar profiturile maximizate. După încheierea celui de-al Doilea Război Mondial, anumite regiuni au înregistrat rezultate bune prin orientarea creşterii economice spre activităţi de export şi atunci dezvoltarea regională nu mai era bazată pe egalitatea preţurilor factorilor. Cererea influenţează puternic mişcările de capital şi salariile, în sensul creşterii acestora în regiuni diferite. Această constatare răspunde ipotezei că modelul de creştere regională este bazat pe cererea de exporturi. Acest model explică îndeosebi procesele pe termen scurt care au activat mecanismele necesare pentru demararea unui proces de dezvoltare regională pe termen lung.

Cea de-a treia abordare stabileşte o legătură între evoluţia unei regiuni şi cerinţele sale calitative, iar autorul ei este Gunnar Myrdal: „Modelul simplu de cauzalitate circulară, însoţită de efecte cumulative, induse de o primă evoluţie, caracterizează mai degrabă procesele sociale observate efectiv, decât intersecţia curbelor cererii şi ofertei într-un punct corespunzător echilibrului pieţei”.[6] Creşterea veniturilor creează diferenţe regionale, care, la rândul lor, conduc la apariţia unui proces de cauzalitate cumulativă şi circulară. Această teorie produce efectul de vârtej (sub efectul procesului de creştere cumulativă, o regiune cunoaşte o expansiune economică prin forţe proprii) şi efectul de propagare (procesul de creştere economică a unei regiuni se răspândeşte de la o regiune la alta).

Bazându-se pe observarea marilor complexe industriale, François Perroux enunţă teoria creşterii regionale concentrate în jurul întreprinderilor-cheie.[7] Din cauza faptului că polii de creştere influenţează comportamentul furnizorilor şi al pieţelor, vom întâlni două situaţii: efectul de antrenare a cererii exercitat la polul de creştere este capabil să stimuleze furnizorii în folosul productivităţii şi inovării, iar costurile scăzute ale producţiei, stimulată de o productivitate ridicată, dezvoltă pieţele unde se vând produsele întreprinderilor.

Teoria care stabileşte o legătură între evoluţia unei regiuni şi caracteristicile sale endogene este teoria dezvoltării inegale.[8] Este vorba despre un dublu proces de divergenţă, urmat de un proces de convergenţă, după cum urmează:

- dezvoltarea naţională este mai întâi polarizată, apoi integrată;
- în interiorul fiecărei regiuni, dezvoltarea este mai întâi concentrată într-un număr mic de centre înainte de a se difuza (integrarea interregională nu pune în relaţie la început decât centrele din regiuni diferite);
- în interiorul unităţilor urbane, descentralizarea progresivă se realizează în beneficiul periferiilor.

---

[6] Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Under-Developed Regions* (Londra: Duckworth, 1957), p. 24.

[7] Francois Perroux, "Economic Space: Theory and Applications", *Quarterly Journal of Economics*, 64, no. 1, (1950), pp. 89-104.

[8] Violeta Puşcaşu, *Dezvoltarea regională* (Bucureşti: Editura Economică, 1997), p. 16.

Tipuri de regiuni

Abraham consideră că „termenul de zonă se asociază cu cel de regiune şi are semnificaţii diferite, în funcţie de realităţile şi disciplinele la care se raportează, încadrând totuşi cercetările zonale în cele de tip regional".[9]

Se poate vorbi de existenţa mai multor tipuri de regiuni:

- regiuni geografice delimitate în funcţie de caracteristicile fizice, cum ar fi solul, vegetaţia, clima etc.;
- regiuni istorice, desemnând teritorii cu anumite mărturii şi tradiţii istorice;
- regiuni economice caracterizate prin valorificarea superioară a unor particularităţi fizice, cum ar fi zăcămintele minerale, fertilitatea solului etc.;
- regiuni socioculturale, bazate pe unele particularităţi culturale, cum ar fi limbajul, religia, folclorul etc.;
- regiuni administrative, reprezentând cadrul de rezolvare a anumitor probleme economice, sociale, culturale şi politice;
- regiuni metropolitane sau polarizante caracterizate prin dominarea unui mare centru urban;
- regiuni funcţionale, rezultate în urma tipologiei funcţionale a aşezărilor.

Regiunea, ca realitate politică, administrativă, juridică, economică, geografică, adesea culturală şi istorică, trebuie examinată ţinând cont de structura fiecărui stat şi de dinamica evoluţiei instituţionale. Tipologia instituţională este formată din următoarele forme de instituţii teritoriale: autonomia administrativă, subordonată puterii centrale; o adunare şi un executiv ales; colectivitatea teritorială având autonomie politică constituţională exprimată prin competenţe definite de constituţie. Ferréol definea nivelul regional ca un „nivel administrativ care îşi are locul, în ierarhia administrativă a statelor membre, pe o poziţie imediat inferioară nivelului central".[10]

Gerard Marcou a identificat 5 tipuri de regionalizare prezente în Europa:[11]

1. *regionalizare administrativă* (caracterizată prin faptul că statul creează autorităţi subordonate Guvernului sau instituţii ce activează sub controlul său sau în numele său. Astfel de exemple sunt oferite de ţări precum Grecia, Portugalia, Anglia, Suedia, Bulgaria, Estonia, Ungaria, Lituania, Slovacia, Slovenia);
2. *regionalizarea prin intermediul autorităţilor locale* (autorităţile locale existente îndeplinesc şi funcţii specifice regionale, fie prin extensia responsabilităţilor iniţiale, fie prin cooperarea într-un context mai larg, ţări precum Germania, Danemarca, Finlanda şi Irlanda oferind acest exemplu);
3. *descentralizarea regională* (prin crearea sau substituirea unei noi autorităţi teritoriale la un nivel situat peste nivelul autorităţilor teritoriale existent,

[9] Dorel Abraham, *Introducere în sociologia urbană* (Bucureşti: Editura Ştiinţifică, 1991), p. 15.
[10] Gilles Ferréol, *Dictionnaire de l'Union Européenne* (Paris: Armand Colin, 2000), p. 191.
[11] Gerard Marcou, *La régionalisation en Europe* (Luxemburg: Parlamentul European, 1999).

considerat ca fiind regiunea. Exemple tipice sunt Franţa, Polonia, Cehia, Slovacia, Bulgaria şi Slovenia, care au introdus mai nou un sistem de descentralizare regională);

4. *regionalizarea politică sau autonomia regională* (acest tip de regionalizare este considerat un model care tinde spre autonomia regională şi se regăseşte numai în anumite arii din Portugalia, Marea Britanie – Scoţia şi Ţara Galilor. Deosebirea esenţială constă în puterile legislative acordate prin constituţie acestui tip de regiuni);
5. *regionalizarea de tip federal* (regionalismul nu este o formă de regionalizare, deşi instituţiile sale sunt influenţate de tendinţa de regionalizare).

După Richardson, metoda clasică în conceptualizarea regiunilor conduce la existenţa a trei tipuri de regiuni:[12]

- regiuni omogene (prin prisma criteriilor economic, geografic şi social-politic);
- regiuni nodale-polarizate (când interesul pentru uniformitate este minim, iar coeziunea derivă din interdependenţele polarizate, de regulă, spre un nod-centru dominant);
- regiuni pentru planificare-programare (după criteriul instituţional-administrativ şi din aplicarea unor politici şi programe de dezvoltare regională).

Pete Blair tratează economia locală la nivelul „regiunilor administrative", subliniind că atât autorităţile, cât şi organizaţiile particulare consideră „regiunile administrative folositoare, deoarece sunt clarificate sferele de activitate pentru afaceri. Oraşele, judeţele şi satele sunt regiuni administrative importante pentru activitatea economică". Autorul american consideră autonomia locală ca fiind totalitatea relaţiilor economice desfăşurate într-o regiune nodală. „Regiunea nodală este bazată în primul rând pe un sistem ierarhic de relaţii comerciale. Centrele mici de afaceri depind de cele mari şi atât oraşele mici, cât şi centrele mari de afaceri depind de un centru de afaceri şi mai important. Conceptul de regiune nodală implică ideea că există regiuni în cadrul altor regiuni, în sensul că un oraş de mărime medie poate avea propriul său centru comercial, deşi acesta este parte a unui oraş mai mare".[13]

În ultimii ani, apare tot mai des în dezbaterea publică din România ideea desfiinţării judeţelor şi a înfiinţării regiunilor administrative, demersurile legislative în acest sens deocamdată nerealizându-se din mai multe considerente (politice, economice, sociale). În acest sens, la 6 noiembrie 2011 a avut loc primul referendum la nivel de judeţ (Constanţa), pentru ca locuitorii judeţului să decidă asupra oportunităţii desfiinţării sau menţinerii judeţului Constanţa. Cu toate că acest referendum a fost declarat invalid (nu s-au prezentat 50% plus 1 din alegători), peste 90% din cetăţenii care au participat la referendum s-au declarat împotriva desfiinţării judeţului. Este posibil ca asemenea referendumuri judeţene să se organizeze şi în alte judeţe.

[12] Harry Richardson, *Regional and Urban Economics* (Londra: Pitman Publishing, 1986).
[13] Pete Blair, *Theories of Local Economic Development* (Cleveland: Sages Publication, 1993), p. 2.

Regiunile de dezvoltare, noţiune distinctă de regiunile administrative, au rolul de a reduce dezechilibrele existente între ariile cele mai dezvoltate şi cele mai puţin dezvoltate. Ariile prioritare permit structurarea unor programe specifice de dezvoltare în domenii ca industria, agricultura, şomajul, mediul înconjurător etc., principalii actori fiind atât guvernul, cât şi autorităţile judeţene, orăşeneşti şi comunale, cu rol în reducerea disparităţilor intraregionale.

Prin dezvoltare regională se urmăresc: crearea unui cadru adecvat de creştere a nivelului de trai sustenabil, reducerea şomajului, diversificarea şi stimularea economiei şi a investiţiilor. De asemenea, dezvoltarea regională înseamnă utilizarea tuturor resurselor în vederea creşterii competitivităţii generale a teritoriului în folosul adaptabilităţii componentelor de producţie şi funcţionale la necesităţile de ajustare structurală şi, nu în ultimul rând, pentru reducerea decalajelor între diferitele componente ale structurii spaţiului naţional.

Regiunea ca o planificare organizaţională

Cei mai utilizaţi indicatori în compararea regiunilor sunt: PIB pe cap de locuitor, puterea de cumpărare standard, rata şomajului, rata de ocupare, salariul mediu brut sau net, productivitatea orară a muncii, nivelul educaţional al populaţiei, speranţa medie de viaţă, gradul de urbanizare, spiritul antreprenorial (numărul de firme înfiinţate la 1.000 de locuitori), investiţiile străine directe, gradul de sărăcie. Metoda de calcul a indicelui dezvoltării umane corespunde standardului menţionat de Programul Naţiunilor Unite pentru Dezvoltare şi permite atât comparaţii internaţionale şi regionale, cât şi analiza dinamicii dezvoltării umane în timp.

Din anul 1994 funcţionează, în cadrul Consiliului Europei, Congresul Puterilor Locale şi Regionale, ca organ consultativ care reprezintă colectivităţile locale din statele membre şi analizează modul în care statele membre aplică principiile democraţiei locale, aşa cum ele au fost adoptate prin „Carta europeană a autonomiei locale".

În „Declaraţia politică asupra regionalismului în Europa", adoptată în 1996 de către Adunarea Regiunilor Europei, se proclamă că „regiunile sunt un element esenţial al procesului de integrare europeană". Regiunea urmează a fi recunoscută în noile constituţii ale statelor care vor să facă parte din UE, structura de bază fiind formată dintr-o adunare reprezentativă (puterea legislativă) şi un organ executiv, miniguvern, existând relaţii de subordonare directă. Guvernele regionale pot avea competenţe privind politica economică şi regională, politica în materie de construcţii şi locuinţe, energie, mediu, agricultură, turism, educaţie, sport, ordine şi securitate publică etc.

Conceptul de regiune, la care face referire Tratatul de la Maastricht privind înfiinţarea Comunităţii Europene, reprezintă doar un spaţiu şi nu o instituţie (art. 70.2, privind regimul transporturilor; art. 87.3, alin. C., privind ajutoarele destinate dezvoltării anumitor activităţi sau anumitor „regiuni economice"). Conceptul de regiune este strâns legat de conceptul de dezvoltare regională. Comunitatea acţionează „pentru reducerea decalajelor între nivelurile de dezvoltare ale diverselor regiuni şi regiunile defavorizate", în scopul realizării coeziunii economice şi sociale (art. 158). Definirea „regiunilor şi zonelor eligibile"

necesare, precum şi reglementările privind acordarea fondurilor structurale se bazează numai pe criterii statistice.

O altă abordare, mai pragmatică, defineşte regiunile luând în calcul structura reală a fiecărui stat.[14] Statele federale (Germania, Austria, Belgia şi Elveţia) sunt alcătuite din regiuni inseparabil legate de structura statală. Statele regionalizate, ca Spania şi Italia, deşi nu se bazează pe un model federal, au şi ele regiuni bine definite. În privinţa ţărilor scandinave, structura regională este alcătuită din unităţi supramunicipale. Franţa, Grecia, Irlanda, Portugalia şi Marea Britanie sunt împărţite pe regiuni care variază în funcţie de preferinţa lor pentru un model sau altul.

Denis de Rougemant afirma că „o regiune nu se defineşte, ea se recunoaşte".[15] Astăzi, regiunile se recunosc între ele în sânul Adunării Regiunilor Europei şi sunt recunoscute de statele lor ca realităţi instituţionale şi parteneri politici.

Sociologia regională

Astăzi ne aflăm într-un moment asemănător cu cel din secolul al XVIII-lea, când Europa devenea un „mozaic de state" , şi direcţia este ca societatea să fie particularizată în societăţi regionale, cu propriile sisteme politice, economice, sociale şi de jurisdicţie asupra unor teritorii precis delimitate, apărând chiar şi noţiunea de graniţe între regiuni.[16]

Pascaru descrie sociologia regională ca fiind „ştiinţa faptelor sociale regionale şi a specificităţii faptelor sociale generale într-o anumită arie regională".[17] Sociologia regională porneşte de la studiul comunităţilor regionale ca sisteme pluraliste de civilizaţie în cadrul aceleiaşi naţiuni, reflectând, în principal, fie o dezvoltare economică diferită, fie moduri de viaţă deosebite, diferenţierile regionale la nivel naţional devenind şi ele mai puţin semnificative.

În cadrul celor două domenii – geografia şi economia –, regiunea face obiectul unor ample dezbateri teoretice:

- regiunea este un spaţiu intermediar, mai vast decât cel al relaţiilor locale şi mai mic decât cel naţional sau statal;
- regiunea se caracterizează şi prin anumite constante (valori sau caracteristici culturale, sociale, economice, religioase, lingvistice etc.);
- dezvoltarea activităţilor economice influenţează structura teritorială, creând o interdependenţă între niveluri.

Regiunea în sens economic nu este o instituţie, ci un spaţiu urban, industrial şi politic deopotrivă, iar instituţiile publice au datoria de a participa la asigurarea unei funcţionări eficace a acestui spaţiu.[18]

---

[14] Claude Haegi, *The Europe of Regions* (Geneva: Georg édit., 1995).

[15] Denis de Rougemont, *Iubirea şi Occidentul* (Bucureşti: Editura Univers, 1987), p. 120.

[16] David Held, "The development of modern state", în *Modernity. An Introduction to Modern Societies*, Stuart Hall, et al. (coord.) (Londra: Blackwell, 1996), pp. 341-374.

[17] Mihai Pascaru, *Introducere în sociologia regională* (Cluj: Editura Argonaut, 2005), p. 30.

[18] Consiliul Europei, *Regionalisation in Europe: evaluation and perspectives*, Geneva, 1994.

Politicile de dezvoltare

Au existat mai multe instrumente ale politicii de dezvoltare regională, guvernele oferind subvenţii şi scutiri de taxe pentru firmele care investeau în regiuni prioritare. Investiţiile publice şi proiectele de infrastructură erau dirijate în interiorul regiunilor de dezvoltare şi industriile naţionalizate erau instruite să-şi plaseze investiţiile în aceste regiuni. Firmele private care depindeau de sponsorizarea guvernamentală erau, de asemenea, trimise în regiunile slab dezvoltate. Industriile-cheie erau stabilite în regiuni pentru a acţiona ca „poli de creştere", pentru a atrage o serie de activităţi complementare, generând în acest fel o tendinţă către o creştere autosustenabilă.[19]

Intervenţia statului în regiunile defavorizate, prin acordarea directă a ajutoarelor de stat anumitor agenţi economici, a generat posibilitatea distorsionării concurenţei în cadrul pieţei interne, prin favorizarea anumitor companii în dezavantajul altor companii. Prin urmare, acest ajutor public a intrat sub incidenţa UE.

În spatele acestor măsuri întreprinse de puterea guvernamentală a existat şi un puternic raţionament politic, deoarece politica regională a fost interpretată ca reprezentând un veritabil mecanism capabil să contribuie la consolidarea statului-naţiune în regiunile unde exista un puternic curent de opoziţie, contribuind în acelaşi timp la consolidarea poziţiei partidelor aflate la guvernare.

Un alt aspect al gândirii regionale din anii 1960 a inclus planificarea folosirii fizice a teritoriului, concentrându-se pe regiunile urbane metropolitane. Necesitatea de a face faţă creşterii populaţiei, de a dezvolta infrastructura modernă şi de a extinde serviciile publice a implicat un proces de planificare pentru zone mai mari decât nivelul municipal.

Într-un proces de tranziţie de la o guvernare teritorială la o guvernare descentralizată, trebuie să ţinem cont de următoarele situaţii:

- extinderea ariei de cuprindere a formelor de organizare implicate în vederea formulării şi implementării noilor politici;
- complexitatea sistemelor de relaţii între politicile de dezvoltare regională şi locală;
- restrângerea sau modificarea rolului actorilor guvernamentali, pe măsură ce se înmulţesc oportunităţile şi spaţiile de implicare informală.

Studiile şi cercetările din anii 1980-1990 au adus în domeniul competitivităţii regionale instrumente de acţiune care contribuie semnificativ la dezvoltarea teritorială, conducând la sporirea cunoştinţelor şi a competenţelor unei game largi de actori, întreprinderi şi servicii administrative locale.

Lazăr Vlăsceanu consideră că evoluţia teoriilor dezvoltării la sfârşitul secolului XX poate fi sintetizată plecând de la teoria economică neoclasică şi teoriile neoinstituţionaliste:

- „teoria economică neoclasică: sursele subdezvoltării sunt politice şi economice; din punct de vedere politic, statul maximal şi instituţiile politice asociate acestuia blochează orice şanse de dezvoltare, pe când statul minimal, democraţia liberală şi societatea civilă activă

[19] Dragoş Dincă şi Cătălin Dumitrică, *Dezvoltare şi planificare urbană* (Bucureşti: Pro Universitaria, 2010), pp. 94-112.

facilitează accelerarea dezvoltării; piaţa economică trebuie consolidată prin programe de ajustare structurală centrate pe privatizare, liberalizarea comerţului, consolidarea pieţei economice şi eliminarea politicilor intervenţioniste (protecţioniste) de tip etatist; «Consensul de la Washington» avansează un set de recomandări pentru asigurarea premiselor dezvoltării: stabilitate macroeconomică prin controlul inflaţiei, gestionare a deficitului bugetar şi a deficitului de cont curent, accelerare a liberalizării economice prin privatizare şi crearea instituţiilor pieţei competitive;

- teorii neoinstituţionaliste: cauza diferenţelor dintre performanţele economice ale statelor este reprezentată de instituţii, adică de seturi de reguli formale şi informale care reglementează acţiunile şi interacţiunile actorilor individuali şi organizaţiilor; nu există modele universale ale dezvoltării, ci numai modele alternative instituţionale specifice; pieţele ţărilor în curs de dezvoltare sunt pieţe emergente, adică imperfecte şi incomplete în termenii competiţiei, ai drepturilor de proprietate şi ai costurilor de tranzacţie; piaţa economică eminamente competitivă şi eficientă presupune reducerea costurilor de tranzacţie şi claritate în alocarea drepturilor de proprietate; «statul dezvoltării» presupune, din punct de vedere politic, o guvernare eficientă a unui stat puternic, o democraţie profund liberală şi o societate civilă activă, bazată pe un bogat capital social şi pe comunităţi civice angajate pe calea dezvoltării".[20]

Dimensiunea socială a dezvoltării se referă, după Cătălin Zamfir, „la orientarea unei ţări/regiuni/comunităţi/instituţii spre realizarea unei stări dezirabile, stabilită ca obiectiv, printr-un proces planificat în timp, realizat printr-un set de acţiuni conjugate".[21] În paralel, având la bază dezideratul răspândirii principiilor democratice în viaţa socială, este promovată dezvoltarea participativă.[22]

De la dezvoltare comunitară şi durabilă la dezvoltare regională şi locală

Punctul de pornire a istoriei conceptului de dezvoltare durabilă este reprezentat de Conferinţa de la Stockholm a ONU asupra mediului uman din 1972, când s-au pus în vedere problemele poluării, creându-se Comisia Mondială pentru Mediu şi Dezvoltare a Naţiunilor Unite.

Nicolae şi Constantin remarcă două forme de dezvoltare durabilă: dezvoltarea durabilă puternică (implicând îmbunătăţirea tuturor componentelor funcţiei bunăstării, fără a permite declinul niciuneia dintre ele) şi dezvoltarea durabilă slabă (conduce la o creştere a bunăstării în general, dar admite compensări în cadrul componentelor).[23] Noţiunea de durabil este necesar a fi asociată noţiunii de dezvoltare umană, deoarece creşterea este, de regulă, asociată numai cu crearea de capital fizic nou, consideraţiile privind durabilitatea fiind

[20] Lazăr Vlăsceanu, *Politică şi dezvoltare. România încotro?* (Bucureşti: Editura Trei, 2001), p. 55.
[21] Cătălin Zamfir, "Dezvoltarea socială: câteva elemente teoretice," în *O nouă provocare: dezvoltarea socială*, Cătălin Zamfir şi Laura Stoica (coord.) (Iaşi: Polirom, 2006), p. 11.
[22] Ibid., pp. 15-16.
[23] Valentin Nicolae şi Daniela Luminiţa Constantin, *Bazele Economiei Regionale şi Urbane* (Bucureşti: Editura Oscar Print, 1998), p. 16.

ignorate. Complexitatea aspectelor dezvoltării umane a impus cuantificarea acestora printr-un indice agregat pe baza celor trei componente esenţiale ale dezvoltării umane: sănătate, educaţie şi venit. Valorile indicelui dezvoltării umane permit, pe de o parte, caracterizarea evoluţiei dezvoltării umane şi compararea experienţei diferitelor ţări sau regiuni în domeniul progresului economic şi social şi, pe de altă parte, evidenţierea priorităţilor politicilor economico-sociale pe domenii şi arii regionale.

Conceptul de dezvoltare regională şi locală se referă la procesul de creştere a capacităţii de utilizare a factorilor de producţie (capital, forţă de muncă, pământ şi tehnologie) de care dispun o regiune sau o economie locală.[24] După Ştefan, există şapte dimensiuni ale dezvoltării regionale şi locale: dimensiunea economică, dimensiunea socială, urbanismul şi amenajarea teritoriului, serviciile publice, dimensiunea turistică, dimensiunea ecologică, dimensiunea culturală, artistică şi sportivă.[25]

Capacitatea de organizare, după Van den Berg, implică şapte straturi, care să susţină dezvoltarea durabilă a regiunilor:[26]

- structura cadrului instituţional formal şi rolul diferiţilor actori publici;
- relaţiile strategice existente între actorii publici, între actorii publici şi cei privaţi sau între actorii privaţi, ca mijloc de a face faţă problemelor regiunii;
- leadership-ul persoanelor-cheie şi/sau al organizaţiilor, în vederea utilizării resurselor potenţiale şi a coordonării eforturilor depuse de părţile implicate;
- contextul spaţial şi economic care să faciliteze legăturile dintre actori să poată fi o importantă sursă de motivare favorizantă pentru colaborare;
- strategiile şi obiectivele concrete reprezintă viziunea actorilor implicaţi asupra dezvoltării regionale;
- sprijinul politic şi financiar acordat în vederea realizării unei colaborări la nivel local;
- susţinerea societăţii civile din regiunea respectivă şi a pieţelor economice.

În relaţie cu dezvoltarea durabilă, Gabriela Prelipceanu vede în dezvoltarea regională ca reprezentând şansa de recuperare a decalajelor economice şi sociale dintre regiunile unei ţări, dar şi faţă de alte ţări, prin accelerarea schimbărilor.[27]

Mai mulţi autori au scos în evidenţă următoarele criterii fundamentale pentru abordarea pe bază de scenarii a dezvoltării regionale[28]:

- circumstanţe exterioare: evoluţiile demografice, migraţia, modificările în nivelul de ocupare, în rata de participare, în stilul de viaţă, dezvoltarea macroeconomică şi evoluţiile internaţionale, inclusiv în dinamica blocurilor de putere, a alianţelor;

---

[24] Cristina-Maria Ştefan, *Dezvoltare regională şi locală* (Bucureşti: Editura Economică, 2008).
[25] Ibid..
[26] Leonard Van den Berg, *The Organising Capacity of Metropolitan Regions* (Aldershot: Ashgate, 1997).
[27] Gabriela Prelipceanu, *Restructurare şi dezvoltare regională* (Bucureşti: Editura Economică, 2001), p. 13.
[28] A se vedea Allen Scott, *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy* (Oxford: Open University Press, 2001), Michael Storper, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy* (New York: Guilford Press, 1997), Georges Benko şi Alain Lipietz, *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique* (Paris: PUF, 2000).

- distribuţiile spaţiale la nivelul regiunilor: schimbările în gradul de concentrare/diversificare spaţială a activităţilor economice, modificările în modelele complexe ale zonelor urbane, suburbane sau periferice;
- modelele de mobilitate: schimbările în comportamentul privind naveta, recrearea, frecvenţa deplasărilor, modificările calitative în distribuirea mărfurilor (ex.: valoare ridicată, volum redus etc.);
- transformările tehnologice: dezvoltările în tehnologia de producţie, îmbunătăţirea reţelelor de infrastructuri.

Aceste criterii ne oferă o perspectivă asupra complexităţii factorilor care influenţează dezvoltarea regională şi de care trebuie să ţinem cont la stabilirea de strategii ale dezvoltării.

Marius Profiroiu a identificat trei elemente cheie ale modelului de dezvoltare regională:

- „convingerea că politica la nivel regional poate schimba starea de fapt (agenţii regionali dispun de mijloace de intervenţie şi de adaptare la schimbările ce survin în mediul socio-economic, în măsura în care aceştia nu se mai consideră neputincioşi în faţa obstacolelor inerente care apar, recurgând la strategii pentru a se adapta schimbărilor survenite);
- realizarea unui model unic de intervenţie este destul de dificilă, implicând faptul că agenţii regionali au posibilitatea să aleagă propriile strategii, în relaţie directă cu diverse componente ale dezvoltării, iar pe plan social se mizează pe transformarea imaginii urbane a colectivităţii;
- respectarea principiilor de echitate şi justiţie socială (agenţii regionali recunosc că acţiunea lor are ca scop dezvoltarea şi ameliorarea condiţiilor sociale, ceea ce nu elimină divergenţele referitoare la factorii de creştere sau redistribuire la nivel local)".[29]

Politica regională a Uniunii Europene

În viziunea Uniunii Europene, politicile de dezvoltare regională desemnează un ansamblu de măsuri planificate şi promovate de autorităţile administraţiei publice (centrale şi locale), în parteneriat cu actori publici sau privaţi, prin valorificarea eficientă a potenţialului regional şi local, în scopul asigurării creşterii economice, dinamice şi durabile şi al îmbunătăţirii calităţii vieţii. Cadrul de desfăşurare a politicilor de dezvoltare regională ale UE este reprezentat de regiunile de dezvoltare, cu totul diferite de regiunile administrative.[30]

Atunci când Consiliul European formulează orientări care privesc atât instituţiile, cât şi statele membre, acestea din urmă pot decide adoptarea unei măsuri, pe baza propunerilor Comisiei, sau îşi pot coordona politicile. În cazul în care Consiliul European permite

[29] Marius Profiroiu, *Managementul strategic al colectivităţilor locale* (Bucureşti: Editura Economică, 1999), p. 113.

[30] Regiunile administrative ţin de organizarea administrativ-teritorială a fiecărui stat membru, asupra căreia Uniunea Europeană, ca organizaţie interguvernamentală, nu are niciun rol.

cooperarea/coordonarea între statele membre, pe de o parte, şi între statele membre şi eşalonul european, pe de altă parte, cooperarea se realizează atât orizontal, cât şi vertical.

Instrumentele de planificare sunt strategiile naţionale şi regionale, precum şi planurile naţionale şi regionale, anuale şi multianuale. Strategia reprezintă un demers prin care, pe baza analizei situaţiei economice şi sociale existente, se formulează principiile şi obiectivele pe termen mediu şi lung, cu stabilirea priorităţilor şi a resurselor necesare care pot fi utilizate. Planurile reprezintă documente elaborate pe baza strategiei şi se referă la ansamblul acţiunilor care trebuie întreprinse pentru atingerea obiectivelor.

Principiile care stau la baza realizării politicii de dezvoltare regională sunt: subsidiaritatea; descentralizarea procesului de luare a deciziilor, de la nivelul central-guvernamental spre cel al comunităţii regionale; parteneriatul între toţi actorii implicaţi în domeniul dezvoltării regionale; planificarea ca proces de utilizare a resurselor (prin programe şi proiecte), în vederea atingerii unor obiective stabilite; cofinanţarea – contribuţia financiară a diverşilor actori implicaţi în realizarea programelor şi proiectelor de dezvoltare regională. Regiunile trebuie să se fondeze pe principiul subsidiarităţii, fără să ameninţe statele-naţiune şi fără ca identităţile lor regionale să dea naştere la neonaţionalism. Astfel înţelese, regiunile vor fi capabile să ofere minorităţilor un spaţiu pentru autoexprimare.

Conform principiului subsidiarităţii, prin intermediul politicilor regionale, statele membre ale UE păstrează competenţe în rezolvarea problemelor identificate la nivelul propriilor structuri regionale (care în România încă se lasă aşteptate, existând foarte puţine instituţii de stat cu autoritate regională administrativă), respectiv în susţinerea dezvoltării infrastructurii şi a investiţiilor creatoare de locuri de muncă.

Politica regională a UE a debutat în 1975 cu crearea Fondului European de Dezvoltare Regională, chiar dacă existau deja, încă de la semnarea Tratatului de la Roma, anumite mecanisme de solidaritate. Scopul acestei politici finanţate prin mai multe instrumente este de a reduce decalajele dintre nivelurile de dezvoltare ale diverselor regiuni din Europa.

PIM (Programele Integrate Mediteraneene) şi PID (Programele Integrate de Dezvoltare) au fost primele care au implicat fondurile structurale sub forma unui „grup coordonat" şi nu la nivel individual, deşi s-au depus eforturi în această direcţie încă de la sfârşitul anilor '70. În această perioadă de început, CE a profitat de orice oportunitate pentru a influenţa activităţile fondurilor sau pentru a le contura viitorul.[31]

În 1980, douăzeci de state semnau la Madrid o Convenţie a Consiliului Europei, prin care regiunile erau autorizate să-şi extindă politicile dincolo de graniţele naţionale. Toate aceste demersuri au culminat cu înfiinţarea, prin Tratatul de la Maastricht, a Comitetului Regiunilor, care a constituit un pas revoluţionar şi o victorie spectaculoasă pentru adepţii doctrinei politice a regionalismului. Consiliul European al Municipiilor şi Regiunilor este ramura europeană a „Organizaţiei Mondiale a Oraşelor şi Autorităţilor Locale" şi reprezintă colectivităţile locale din oraşele şi regiunile europene în promovarea intereselor locale.[32]

---

[31] Helen Wallace, William Wallace şi Carole Webb (coord.). *Policy-making in the European Communities*, 2 ed. (London: Wiley, 1983).

[32] Dumitru Porojan şi Cristian Iftimoaie, *Dezvoltarea locală durabilă în contextul globalizării* (Bucureşti: Editura Irecson, 2008), pp. 222-223.

Planificarea regională a fost recunoscută pentru prima dată în 1983 la Torremolinos (Spania), ca un instrument important în dezvoltarea societăţii europene, unde Consiliul European a adoptat Carta Planificării Spaţial-Regionale. În această Cartă, planificarea regională este instrumentul expresiei geografice a politicilor economice, sociale, culturale şi ecologice ale societăţii, în dimensiunea sa europeană, contribuind la o mai bună organizare spaţială şi la găsirea soluţiilor care depăşesc sfera cadrului naţional.

În textele internaţionale oficiale, în special în cadrul UE şi OCDE, referitoare la politica regională, se foloseşte, pentru înlăturarea echivocului, termenul general de „dezvoltare regională", apreciindu-se că acest termen „acoperă", în sens larg, coordonatele politicii regionale.

Începând cu 1988, regiunile, care fac subiectul politicilor de dezvoltare, sunt desemnate potrivit Nomenclatorului Unităţilor Teritoriale Statistice (NUTS) şi trebuie să satisfacă criterii economice unitare în ceea ce priveşte PIB pe locuitor şi rata şomajului structural. Criteriul pentru alcătuirea nivelurilor NUTS îl reprezintă numărul populaţiei, diviziunile instituţionale existente şi ierarhia, stabilitatea regiunii de-a lungul timpului şi disponibilitatea datelor la fiecare nivel. Scopul acestei clasificări este pentru a facilita colectarea şi armonizarea datelor statistice, pentru realizarea unor studii şi analize socio-economice, precum şi pentru alocarea fondurilor structurale, repartizarea acestora având drept criteriu existenţa unui PIB/locuitor, la nivel regional, sub 75% din media UE.

După aprobarea perspectivei financiare în 1988, Comisia Europeană a propus, iar Consiliul Europei a aprobat un pachet de regulamente care reprezentau o reformă majoră. În reformele din 1988, Comisia Europeană a stabilit patru principii de implementare a fondurilor structurale:[33]

- principiul 1: concentrarea măsurilor în jurul obiectivelor prioritare;
- principul 2: programarea prin care sunt finanţate programe multianuale, sarcini multiple, multiregionale, şi nu proiecte naţionale individuale necoordonate;
- principiul 3: Adiţionalitatea, prin care fondurile UE suplimentează, nu înlocuiesc, finanţarea naţională;
- principiul 4: parteneriatul, care implică cea mai strânsă cooperare posibilă între Comisia Europeană şi „autorităţile corespunzătoare" la „nivel naţional, regional şi local" din fiecare stat membru, în fiecare etapă a procesului de elaborare a politicilor, de la pregătire la punere în aplicare.

Obiectivul de coeziune economică şi socială al Uniunii Europene a fost introdus în 1986, când a fost adoptat Actul Unic European, iar politica regională a fost definită pentru prima dată în Tratatul de la Maastricht în 1992.

În selectarea obiectivelor fondurilor, Comisia Europeană a urmărit să impună criterii geografice şi funcţionale consecvente privind gestiunea acestora, concentrând astfel cheltuielile către regiunile şi statele cele mai puţin dezvoltate. Regulamentele de punere în aplicare din 1988 şi 1993 au prevăzut ca fondurile structurale să fie alocate programelor, nu

[33] Ian Bache, *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* (Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998).

proiectelor individuale. Aceste programe puteau fi iniţiate la nivel naţional sau comunitar şi puteau fi finanţate din unul sau mai multe fonduri. Programele iniţiate la nivel naţional au fost adoptate de Comisia Europeană potrivit regulilor din 1988, pe baza cadrelor de sprijin comunitar (CSC). Acestea au fost negociate separat între Comisia Europeană şi fiecare stat membru, în baza planurilor de dezvoltare naţională sau regională (PND sau PDR) elaborate de statul membru în parteneriat cu propriile autorităţi regionale.

Reformele din 1993 au accelerat acest proces, permiţând unui stat membru să depună un Document Unic de Programare (DUP). Acesta nu a fost negociat cu Comisia Europeană, spre deosebire de CSC, şi conţinea de la început propuneri de programe, scurtând astfel procedurile. Propunerile de reformă din 1999 au condus la o simplificare suplimentară, drept răspuns la solicitarea în acest sens a guvernelor, iar schimbările propuse pentru 2006 au fost destinate să simplifice şi mai mult toate aspectele programării, de la planificare, prin managementul operaţional şi financiar, până la evaluare şi responsabilitate.

Dezvoltat în cadrul fondurilor structurale, parteneriatul permite implicarea entităţilor intranaţionale conform principiului cooperării. În conformitate cu reglementările referitoare la fondurile structurale, acţiunea comunitară complementară acţiunilor naţionale se stabileşte pe baza unei concertări restrânse între Comisia Europeană, statul membru şi, respectiv, autorităţile regionale sau locale. Regulamentul CE 1260/1999 precizează că „statele membre asigură asocierea fiecărui partener".

Schema de dezvoltare a spaţiului comunitar, adoptată în 1999 de către cele 15 state membre, relevă probleme legate de competitivitate a economiilor naţionale în domenii ca educaţie-informare, cercetare-inovare şi probleme legate de insuficienta promovare a noilor zone de prosperitate, altele decât cele situate în partea centrală a UE. Pentru rezolvarea acestor probleme a fost elaborată politica regională europeană, finanţată prin FEDER, asigurându-se convergenţa reală a economiilor de piaţă între state.

În timp, Comisia Europeană a fost obligată să cedeze tot mai mult din partea de programare către statele membre. Rezultatul a fost că desemnarea obiectivelor, a domeniilor pe care acestea le vor acoperi şi a criteriilor de programare este din ce în ce mai mult influenţată de înţelegerile încheiate pe plan intern de către statele membre.

Comisia Europeană a insistat în mod repetat asupra adiţionalităţii ca principiu al fondurilor structurale. Comisia Europeană a forţat guvernele statelor membre să „dea socoteală deschis şi transparent asupra finanţării structurale pe care o primesc şi asupra implementării continue a cheltuielilor naţionale".[34] Susţinerea de către Comisia Europeană a principiului parteneriatului în gestionarea fondurilor structurale a generat mult entuziasm. Aceasta reprezintă fundamentul interesului faţă de „actorii subnaţionali"[35] şi noţiunea „guvernanţei multistratificate"[36] în acest domeniu.

---

[34] Allen Scott, *Development Dilemmas in the European Community* (Buckingham: Open University Press, 1995), pp. 145-159.

[35] Liesbet Hooghe (coord). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

[36] Gary Marks, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC* (Washington DC: Brookings Institution, 1993), Ian Bache şi Matthew Flinders, *Themes and Issues in Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2004).

În acest sens, scopul central a fost de a realiza o politică făcută pentru regiuni şi de către regiuni; cu alte cuvinte, o politică ce încurajează nu doar regionalizarea, ci şi regionalismul. A fost înfiinţat un Consiliu consultativ al autorităţilor regionale şi locale, predecesorul Comitetul Regiunilor (CR). Amploarea influenţei numeroaselor birouri regionale în Bruxelles a fost pusă la îndoială de oficialii autorităţilor centrale, în contrast cu afirmaţiile autorităţilor regionale şi locale, care-şi asumau meritul politic pentru orice fonduri UE de care beneficiau. Se pare că eficacitatea accesului subnaţional este determinată mai mult de natura aranjamentelor constituţionale dintr-un anumit stat membru, decât de acordurile de parteneriat ale Comisiei.

Comisia a fost criticată pentru felul în care-şi alegea partenerii. În unele programe, Comisia preferă autorităţile regionale, în altele, autorităţile locale, iar în altele, parteneri din sectorul privat. Oraşele, municipiile, metropolele s-au făcut din ce în ce mai des auzite, în special deoarece bogăţia generală a multora dintre marile oraşe ale Europei ascundea buzunare de sărăcie extremă, fiind astfel nevoie de programe proiectate să scoată în evidenţă coeziunea socială, spre deosebire de coeziunea teritorială.

În prezent, politica regională este reglementată prin articolele 174-178 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene. Prin politica sa regională, UE îşi propune să ajute fiecare regiune să îşi atingă potenţialul maxim, să crească gradul de competitivitate şi de ocupare a forţei de muncă la nivel regional investind în domenii cu potenţial şi să aducă standardele de viaţă din ţările care au aderat la UE începând cu anul 2004 la nivelul mediu înregistrat de nivelul european, cât mai rapid posibil.

Planificarea europeană regională este formată ca un schimb de informaţii privind strategia comună cu referire la: elaborarea textelor legislative, a planurilor naţionale şi regionale, a programelor, a rapoartelor şi studiilor. Obiectivele urmărite presupun compararea politicilor naţionale, înlesnirea coordonării şi cooperării, precum şi definirea opţiunilor majore ale planificării europene. Probabilitatea de clasificare a instrumentelor pe anumite domenii este foarte mare (politica sectorului public, subvenţionarea firmelor, mobilitatea factorilor de producţie, investiţiile în regiunile defavorizate, politicile teritoriale implicite – monetară, fiscală, agrară, sectorială) etc.

La nivelul UE au fost create Consiliul Informal al Miniştrilor, responsabil cu planificarea regională, şi Comitetul asupra Dezvoltării Spaţiale, instituţii care dezbat problemele regionale şi elaborează planurile de dezvoltare regională.

Politica regională a UE urmăreşte reducerea disparităţilor de dezvoltare economică şi socială între regiunile Europei, încurajarea unei dezvoltări armonioase de-a lungul întregii Uniuni şi promovarea egalităţii de şanse. Politica regională, pentru a-şi atinge obiectivele, are la dispoziţie mai multe instrumente financiare – fondurile structurale şi Fondul de Coeziune –, cărora, pentru perioada 2007-2013, li s-au alocat 348 miliarde euro din bugetul comunitar.

Impactul pozitiv al politicii de coeziune s-a făcut simţit de-a lungul anilor: cazul cel mai concludent este cel al Irlandei, care avea în 1973, când s-a alăturat UE, un PIB ce reprezenta 64% din media europeană, iar acum are unul dintre cele mai mari PIB-uri din UE. UE a profitat de aderarea celor 12 noi state membre pentru a-şi reorganiza politica regională şi, pentru perioada 2007-2013, are trei mari obiective: convergenţa, competitivitatea şi

ocuparea şi cooperarea teritorială. Această nouă abordare a primit denumirea de politică de coeziune.

Pentru perioada 2007-2013, trei instrumente financiare asigură finanţarea programelor regionale: Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDR) – ce finanţează proiecte generale de infrastructură, inovare şi investiţii –, Fondul Social European (FSE) – ce finanţează proiecte pentru formarea continuă şi pentru alte programe de asistenţă în vederea ocupării forţei de muncă – şi Fondul de Coeziune (FC) – ce finanţează proiecte mari de infrastructură de mediu şi de transport în noile state membre, alături de Spania şi Portugalia (standardele de viaţă sunt sub 90% din media europeană).

Politica de coeziune urmăreşte să atingă obiectivele de creştere economică şi de creare de noi locuri de muncă prin transformarea regiunilor europene în locuri atractive pentru investiţii, prin încurajarea inovaţiei, a spiritului antreprenorial şi a economiei bazate pe cunoaştere şi prin crearea de locuri de muncă mai multe şi mai bune.

Cooperarea teritorială acoperă cooperarea transfrontalieră (terestră şi maritimă), transnaţională şi interregională. Această prioritate va primi 13,5 miliarde euro, respectiv 4% din totalul bugetului de coeziune, şi este destinată dezvoltării în continuare a Iniţiativei Comunitare INTERREG. Se vor califica toate regiunile de-a lungul frontierelor interne şi anumite regiuni adiacente frontierelor externe (unde resursele vor fi disponibile în cadrul Noului Instrument de Vecinătate).

Există propuneri în direcţia unei programări mai strategice şi a simplificării aplicării, odată cu îmbunătăţirea transparenţei şi responsabilităţii financiare. Acestea urmează a fi atinse printr-un nou cadru de planificare ce implică:

- strategie UE de coeziune adoptată de Consiliul Europei (vezi Agenda Lisabona, Agenda Europa 2020);
- strategie naţională de dezvoltare, proiectată de fiecare stat membru (vezi PND – Planul Naţional de Dezvoltare – şi CSNR – Cadrul Strategic Naţional de Referinţă);
- programe operaţionale regionale naţionale (cum ar fi POR în România);
- raportarea anuală către Consiliu (vezi Raport anual de implementare al POR 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

După aderarea României la UE, atât Guvernul României, cât şi Comisia Europeană încearcă să implementeze politica de coeziune europeană (cele mai importante documente adoptate de Guvern fiind Planul Naţional de Dezvoltare 2007-2013, în decembrie 2005, Planul Operaţional Regional 2007-2013, în iunie 2007, şi Planul Naţional de Dezvoltare Rurală 2007-2013, în februarie 2008), în care se propune reducerea dezechilibrelor regionale, printr-un transfer de resurse comunitare numite instrumente structurale (fonduri structurale FEDR şi FSE, precum şi fondul de coeziune).

Aprecieri finale

În actualul context al crizei financiare şi al parcurgerii a aproape şapte ani de la aderarea la Uniunea Europeană, întrebarea persistentă se referă la: care sunt beneficiile reale pentru România ca stat membru prin prisma fondurilor puse la dispoziţie de forurile

europene şi dacă instituţiile statului român, atât cele centrale, cât şi cele regionale sau locale, au reuşit să faciliteze accesul la aceste programe de finanţare? Estimările specialiştilor relevă faptul că ţările Europei Centrale şi de Est nou-intrate în Uniune ar putea înregistra creşteri de 3,9-7,3% ale PIB, în timp ce vechile state membre ar înregistra creşteri de numai 0,1%.

Vasile Şoflău ne sugerează că „fiecare finanţator ar trebui să îşi calibreze durata de absorbţie a fondurilor în funcţie de ritmul şi particularităţile comunităţilor locale" şi ne propune întrebarea: „Se poate lucra cu instituţiile deja existente sau este necesar să se creeze altele noi?".[37]

Ar fi de dorit ca la aproape 10 ani de la aderarea la UE, după ce relativ ne-am obişnuit cu accesarea fondurilor structurale, să îndrăznim mai mult şi să vedem cum putem, prin toate mijloacele, să accesăm fondurile comunitare, să implementăm proiecte acolo unde este nevoie mai mare de ele, alegerea proiectelor să se realizeze în urma unei prioritizări strategice naţionale, regionale, locale, iar instituţiile care gestionează aceşti bani comunitari să faciliteze şi să uşureze la maximum procesul absorbţiei, invitând toate categoriile de beneficiari să răspundă pozitiv la apeluri când sunt lansate programele şi axele prioritare de finanţare.

Odată cu finalizarea documentului „Acord de Parteneriat propus de România pentru perioada de programare 2014-2020", vom putea pregăti aşa cum se cuvine viitoarele negocieri cu CE. Relaţia normală dintre dezvoltare şi politică se va vedea ca rezultat după încheierea primului ciclu de 7 ani (2007-2013), în care România a avut beneficiul accesării fondurilor structurale şi şi-a urmat sau nu politica dezvoltării.

După 8 ani de experienţă în problematica absorbţiei fondurilor structurale, în care s-au înfiinţat şi desfiinţat instituţii cu rol de gestionare, informare, monitorizare şi control, consider că perioada de adaptare a trecut atât pentru potenţialii beneficiari, consultanţii de proiecte, cât şi pentru Autorităţile de Management şi Organismele Intermediare.

Poate nu ar fi rău ca Guvernul României, împreună cu toate instituţiile statului, să poată să treacă de la exerciţiul bugetar anual la exerciţiul bugetar multianual, aşa cum UE îşi programează paşii. În felul acesta, se poate ajunge ca pe parcursul celor 7 ani bugetari să se ajusteze mult mai uşor bugetele propuse şi estimate, iar strategiile şi direcţiile proiectate să nu se schimbe atunci când se schimbă puterea politică. Este adevărat că suntem şi într-o situaţie de criză economică, unde estimările şi prognoza economică sunt greu de realizat, însă un bun management (şi nu ducem lipsă de specialişti foarte bine pregătiţi) va putea face posibilă realizarea adaptării la nevoile cotidiene. Partidele politice ar trebui să se pună de acord asupra capitolelor de negociere, ale priorităţilor şi viitoarelor investiţii pe care România le va întreprinde în viitorul exerciţiu bugetar al UE pe perioada 2014-2020. În funcţie de rezultatul acestor negocieri, României îi va fi alocată o sumă mult mai mare sau mult mai mică, de care va dispune pe fonduri structurale între 2014-2020. De aceea, reafirm obligativitatea ca pentru realizarea dezvoltării regionale, în funcţie de nevoile existente, trebuie să avem acelaşi mesaj, aceleaşi priorităţi şi aceeaşi atitudine.

[37] Vasile Şoflău, *Practica dezvoltării comunitare* (Iaşi: Polirom, 2007), p. 46.

Bibliografie

***. *Dicţionar Enciclopedic*. Vol. I. Bucureşti: Editura Enciclopedică, 1993.

Abraham, Dorel. *Introducere în sociologia urbană*. Bucureşti: Editura Ştiinţifică, 1991.

Academia Română. *Dicţionarul limbii române*. Vol. II. Bucureşti: Editura Enciclopedică, 2010.

———. *Istoria românilor*. Vol. V. Bucureşti: Editura Enciclopedică, 2012.

———. *Istoria românilor*. Vol. VII. Bucureşti: Editura Enciclopedică, 2012.

———. *Istoria românilor*. Vol. VI. Bucureşti: Editura Enciclopedică, 2012.

———. *Istoria românilor*. Vol. IV. Bucureşti: Editura Enciclopedică, 2001.

———. *Istoria românilor*. Vol. II. Bucureşti: Editura Enciclopedică, 2001.

Agerpres. "Antonescu: Decizia USL este ca referendumul pentru revizuirea Constituţiei să aibă loc cu europarlamentarele". 13 ianuarie 2014, www.agerpres.ro/politica/2014/01/13/antonescu-decizia-usl-este-ca-referendumul-pentru-revizuirea-constitutiei-sa-aiba-loc-cu-europarlamentarele-12-11-53.

———. "Băsescu: Nu cred că descentralizarea trece de CCR; o voi trimite înapoi dacă ajunge la mine în faza iniţială". 10 decembrie 2013, www.agerpres.ro/politica/2013/12/10/basescu-nu-cred-ca-descentralizarea-trece-de-ccr-o-voi-trimite-inapoi-daca-ajunge-la-mine-in-faza-initiala-19-08-40.

———. "Dragnea: Decizia noastră este ca ANOFM să nu se descentralizeze". 21 octombrie 2013, www.agerpres.ro/politica/2013/10/21/dragnea-decizia-noastra-este-ca-anofm-sa-nu-se-descentralizeze-20-50-44.

———. "Dragnea: Regionalizarea nu înseamnă federalizare, dar e calea de a rupe definitiv România de comunism". 12 iulie 2013, www.agerpres.ro/politica/2013/07/12/dragnea-regionalizarea-nu-inseamna-federalizare-dar-e-calea-de-a-rupe-definitiv-romania-de-comunism-12-12-31.

———. "Europarlamentarul Iuliu Winkler: Se face o confuzie voită între politica de dezvoltare regională şi structura administrativă a ţării". 8 aprilie 2013, www.agerpres.ro/politica/2013/04/08/europarlamentarul-iuliu-winkler-se-face-o-confuzie-voita-intre-politica-de-dezvoltare-regionala-si-structura-administrativa-a-tarii-13-06-44.

———. "Iohannis: Proiectul de Constituţie nu are nicio şansă, nu se va ajunge la referendum". 24 februarie 2014, www.agerpres.ro/politica/2014/02/24/iohannis-proiectul-de-constitutie-nu-are-nicio-sansa-nu-se-va-ajunge-la-referendum-18-30-03.

———. "Kovesi: Premiere DNA în 2014 - cele mai multe condamnări şi cei mai mulţi demnitari investigaţi ". 24 februarie 2015, www.agerpres.ro/justitie/2015/02/24/kovesi-premiere-dna-in-2014-cele-mai-multe-condamnari-si-cei-mai-multi-demnitari-investigati-11-24-48.

———. "Legea descentralizării este neconstituţională". 10 ianuarie 2013, www.agerpres.ro/justitie/2014/01/10/ccr-legea-descentralizarii-este-neconstitutionala-14-32-49.

———. "Liviu Dragnea: Serviciile de ambulanţă nu vor fi descentralizate; decizia în cadrul ordinii publice, luată în USL". 15 octombrie 2013, www.agerpres.ro/social/2013/10/15/liviu-dragnea-serviciile-de-ambulanta-nu-vor-fi-descentralizate-decizia-in-cazul-ordinii-publice-luata-in-usl-22-42-36.

———. "Vaslui: Liviu Dragnea susţine necesitatea regionalizării, în vederea reducerii decalajelor economice". 7 aprilie 2013, www.agerpres.ro/regionalizare-2013/2013/04/07/vaslui-liviu-dragnea-sustine-necesitatea-regionalizarii-in-vederea-reducerii-decalajelor-economice-16-18-34.

Alexandrescu, Aura şi Georgeta-Marinela Istrate. "Starea de sănătate a populaţiei şi evoluţia mortalităţii" în *Inerţie şi schimbare: dimensiuni sociale ale tranziţiei în România*, Traian Rotariu şi Vergil Voineagu (coord.), 95-123. Iaşi: Polirom, 2012.

Andrei, Cristian. "Document exclusiv. Guvernul pregăteşte marea descentralizare". *Gândul*, 30 septembrie 2013, http://www.gandul.info/politica/document-exclusiv-guvernul-pregateste-marea-descentralizare-11418809.

Anghel, Iulian şi Claudia Medrega. "Guvernul spune stop veseliei din administraţia locală: primăriile cu probleme intră în insolvenţă". *Ziarul Financiar*, 22 mai 2013, http://www.zf.ro/zf-24/guvernul-spune-stop-veseliei-din-administratia-locala-primariile-cu-probleme-intra-in-insolventa-10893116.

Armbruster, Adolf. *Romanitatea românilor. Istoria unei idei*. Bucureşti: Editura Academiei Republicii Socialiste România, 1972.

Asociaţia Comunelor din România, *Agenda Comunelor din România 2008*. Bucureşti: ACoR, 2008.

Bache, Ian. *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998.

Bache, Ian şi Matthew Flinders. *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

———. *Themes and Issues in Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Bakk, Miklos şi Joseph Benedek (coord.). *Politici regionale în România*. Iaşi: Polirom, 2010.

Banca Mondială. *World Development Report. The state in a changing world*. New York: Oxford University Press, 1997.

Bălteanu, Dumitru (coord.). *Romania Space, Society, Environment*. Bucureşti: Editura Academiei Române, 2006.

Benko, Georges şi Alain Lipietz. *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*. Paris: PUF, 2000.

Biblioteca juridică. *Legislaţia Statului Român Legionar*. Vol. I, 5-30 septembrie 1940. Bucureşti, 1940.

———. *Legislaţia Statului Român Legionar*. Vol. 1-30 septembrie 1941. Bucureşti, 1941.

Blair, Pete. *Theories of Local Economic Development*. Cleveland: Sages Publication, 1993.

Bloch, Marc. *Feudal Society*. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1961.

Börzel, Tanja. "Drawing Closer to Europe New Modes of Governance and Accession" în *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*, Adrienne Héritier şi Martin Rhodes (coord.), 75-103. London: Palgrave Macmillan, 2011.

Bruszt, Laszlo. "Multi-level Governance-the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States". *Regional and Federal Studies*, 18, no. 5, (2008): 607-27.

Comisia Europeană, *The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership*. Luxembourg: European Commission, 2000.

———. *European Governance. A White Paper* Bruxelles: European Commission, 2001.

———, *Governance and Development*. Brussels: European Commission, 2003.

———, *Regular Report on Romania's Progress Toward Accession*. Bruxelles: European Commission, 2002.

———, *Regular Report on Romania's progress towards accession*. Bruxelles: European Commission, 2004c.

———, *Regular Report on Romania's progress towards accession*. Bruxelles: European Commission, 2003.

———, *Report from the Commission on European Governance*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003.

Comitetul Consultativ Tematic Administraţie şi Bună Guvernanţă (CCTABG), *Analiză socio-economică*, 2013.

Comitetul Regiunilor, *The Committee of the Regions' White Paper of Governance*. Bruxelles: Committee of the Regions, 2009.

Comşa, Radu. "Descentralizarea serviciilor publice în România: un proiect nefinalizat" în *Managementul politicilor publice. Transformări şi perspective*, Claudiu Crăciun şi Paul E. Collins (coord.), 329-65. Iaşi: Polirom, 2008.

Consiliul Europei. "European Charter of Local Self-Government." Strasbourg: Council of Europe, 1985.

———, *Regionalisation in Europe: evaluation and perspectives*. Geneva, 1994.

Constantin, Daniela. "An Institutional and Cultural Perspective on Romanian Regional Development Policy" în *Regional Development Reconsidered*, Giindiiz Atalik şi Manfred M. Fischer (coord.), 197-209. Verlag Berlin Heidelberg: Springer, 2002.

Constituţia României. Bucureşti: Best Publishing, 2003.

Cotoi, Călin. "Neoliberalism: a Foucauldian Perspective". *International Review of Social Research*, *1*, no. *2*, (2011): 109-24.

Czamanski, Stanislaw. *Regional am interregional social accouting*. Maryland: Lexington Books, 1973.

Dahrendorf, Ralf. *Conflictul social modern. Eseu despre politica libertăţii*. Bucureşti: Humanitas, 1996.

"Darius Vâlcov: Consiliile Judeţene nu vor mai stabili sumele pentru fiecare localitate. Autorităţile locale vor primi banii direct de la Finanţe". *Curierul Naţional*, 14/01/2015,http://www.curierulnational.ro/Finante%20Banci/2015-01-14/Darius+Valcov%3A+Consiliile+Jude%C8%9Bene+nu+vor+mai+stabili+sumel

e+pentru+fiecare+localitate.+Autorita%C8%9Bile+locale+vor+primi+banii+direct+de+la+Finan%C8%9Be.

Dâncu, Vasile. *Triburile. O patologie a politicii românești de la Revoluție la Generația Facebook*. Cluj: Editura Şcoala Ardeleană, 2015.

de Rougemont, Denis. *Iubirea și Occidentul*. București: Editura Univers, 1987.

"Declarația de presă susținută de vicepremierul Liviu Dragnea, președinte executiv al PSD, la sediul PSD". 15 iulie 2013, www.psd.ro/media/transcrieri/declaratii-de-presa-sustinute-de-vicepremierul-liviu-dragnea-presedinte-executiv-al-psd-la-sediul-psd.

Dijkstra, Lewis şi Vicente Ruiz, *Redefinement of the OEDC regional typology: Economic Performance of the Remote Rural Regions*: OECD, 2014,

http://www.oecd.org/dataoecd/41/56/45511797.pdf.

Dima, Ionuţ. "Emil Drăghici: "O tremie dintre comunele din România, adică aproape 1.000 de unităţi administrative, se află în pragul falimentului"". *Adevărul*, 25/06/2013, http://adevarul.ro/locale/targoviste/faliment-emil-draghici-1_51c939d8c7b855ff56c3c71e/index.html.

Dincă, Dragoş şi Cătălin Dumitrică. *Dezvoltare și planificare urbană*. București: Pro Universitaria, 2010.

"Discurs susținut de Liviu Dragnea în cadrul Congresului PSD din 19-20 aprilie 2013". 19 aprilie 2013, www.psd.ro/media/transcrieri/discurs-sustinut-de-liviu-dragnea-in-cadrul-congresului-psd-din-19-20-aprilie-2013.

Dobre, Ana Maria. "Europeanization and new patterns of multi-level governance in Romania". *Southeast European and Black Sea Studies*, 10, no. 1, (2010): 59-70.

Dragoman, Dragoş. "Regional Inequalities, Decentralisation and the Performance of Local Governments in Post-Communist Romania". *Local Government Studies*, 37, no. 6, (2011): 647-69.

Dumitru, Mihai. "Emotional Welfare: Can Money Buy Happiness" în *The European Culture for Human Rights: The Right to Happiness*, Elena Zamfir şi F. Magino (coord.), 167-73. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2013.

———. "Percepţia inegalităţilor economice". *Calitatea Vieții*, XXV, no. 2, (2014): 111-23.

Dumitru, Mihai şi Iulian Stănescu. "Social needs: a consensual approach to material deprivation". *Procedia Economics and Finance*, 8, (2014): 293-99.

Durkheim, Emil. *Diviziunea muncii sociale*. București: Albatros, 2001.

Eurostat. *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27*. Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2011.

Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer şi Theda Skocpol. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Expert Forum, *Migrația aleșilor locali*, 2014.

Ferréol, Gilles. *Dictionnaire de l'Union Européenne*. Paris: Armand Colin, 2000.

Filip, Petru şi Bogdan Radu. "Insolvency of the Romanian administrative - territorial units. Novelty and challenge for the public administration". *Procedia Economics and Finance*, 22, (2015): 26-35.

Fisher, William. "Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGOs Practices". *Annual Review of Anthropology*, 26, (1997): 439-64.

FMI. *Romania: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*. International Monetary Fund, 2012, www.imf.org/external/np/loi/2012/rou/091212.pdf.

Gheţău, Vasile. "Copiii care ne lipsesc şi viitorul populaţiei României: O perspectivă din anul 2007 asupra populaţiei României în secolul XXI". *Sociologie Românească*, V, no. 2, (2007): 7-85.

———. "Declinul demografic al României: ce perspective?". *Sociologie Românească*, III, no. 2, (2004): 5-42.

———. *Drama noastră demografică. Populaţia României la recensământul din octombrie 2011*. Bucureşti: Compania, 2012.

———. "Şocul milionului". *Populaţie & Societate*, V, no. 4, (2002).

Giosan, Victor, *Cum putem opri asaltul politicii asupra democraţiei?* Bucureşti: Centrul Român de Politici Europene, 2013, www.crpe.ro/wp-content/uploads/2013/11/policy-memo-48-1.pdf.

Goffman, Erving. *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper and Row, 1974.

Grupul de consultanţă Ramboll, *Disparităţi regionale în România*, 1996.

Gusti, Dimitrie (coord.). *Enciclopedia României*. Vol. I. Bucureşti: Imprimeria Naţională, 1938.

Guvernul României, *Raport asupra îndeplinirii prevederilor Programului de Guvernare 2005-2008*, 2008.

Guvernul României şi Comisia Europeană. "Carta Verde a Dezvoltării Regionale." Bucureşti: Guvernul României, 1997.

Haegi, Claude. *The Europe of Regions*. Geneva: Georg édit., 1995.

Hamangiu, Constantin. *Codul general al României*. Vol. XXVI. Bucureşti, 1938.

———. *Codul general al României*. Vol. II. Bucureşti, 1893.

Hărăguş, Mihaela. "Is Romania going toward the one child family model?". *Romanian Journal of Population Studies*, 1, no. 1-2, (2007): 45-71.

Held, David. "The development of modern state" în *Modernity. An Introduction to Modern Societies*, Stuart Hall, et al. (coord.), 341-74. Londra: Blackwell, 1996.

Héritier, Adrienne şi Martin Rhodes (coord.). *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*. London: Palgrave Macmillan, 2011.

Hindess, Barry. "Politics as Government: Michel Foucault's Analysis of Political Reason". *Alternatives: Global, Local, Political*, 30, (2005): 389-413.

Hoem, Jan M. "Overview Chapter 8: The impact of public policies on European fertility". *Demographic research*, 19, (2008): 249-60.

Hooghe, Liesbet (coord.). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

Hooghe, Liesbet şi Gary Marks. "Unraveling the State, but How? Types of Multi-level Governance". *American Political Science Review*, 97, no. 2, (2003): 233-43.

Institutul de Politici Publice, *Politica de echilibrare a bugetelor locale în România*. Bucureşti: IPP, 2005.

Iorgovan, Antonie. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. Bucureşti: Nemira, 1996.

Isopescu, Sergiu. *Balica, Dobrotiţă, Iancu*. Bucureşti: Editura Militară, 1985.

Iuria, Ionuţ. "Oboseala structurilor asociative pune descentralizarea în cui". *Revista Română de Administraţie Publică Locală*, iunie-iulie 2011, http://www.rrapl.ro/oboseala-structurilor-asociative-pune-descentralizarea-in-cui/.

Jessop, Bob. "The Dynamics of Partership and Governance Failure" în *The New Politcs of Local Governance in Britain*, Gerry Stocker (coord.), 11-32. Oxford: Oxford University Press, 1999.

———. "From Governance to Governance Failure and from Multi-level Governance to Multi-scalar Meta-governance" în *The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance*, Bas Arts, et al. (coord.), 79-100. New York: Springer, 2009.

———. "Governance, Governance Failure and Metagovernance, lucrare prezentată la International Seminar for Policies, Governance and Innovation for Rural Areas, Universita della Calabria." 1-24, 2003.

———. "Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective". *Antipode*, 34, no. 3, (2002): 252-72.

———. "Multi-Level Governance and Multi-Level Metagovernance" în *Multi-Level Governance*, Ian Bache şi Matthew Flinders (coord.), 49-74. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Kerekes, Kinga, Bernadett Pakucs, Emese Szőcs, Enikő Veres şi Mária Vicenze. *Dezvoltare rurală. Ocuparea forţei de muncă în mediul rural*. Cluj: Accent, 2010.

Kjaer, Poul. "Constitutionalizing Governing and Governance in Europe". *Comparative Sociology*, 9, (2010): 86-119.

Kohler-Koch, Beate şi Rainer Eising (coord.). *The transformation of governance in the European Union*. London: Routledge, 1999a.

Kooiman, Jan. *Governing as Governance*. London: Sage Publications, 2003.

Lakoff, George. *The political mind*. New York: Penguin, 2008.

LeDoux, Joseph. "Brain mechanisms of emotion and emotional learning". *Current opinion in neurobiology*, 2, no. 2, (1992): 191-97.

———. "Sensory systems and emotion: A model of affective processing". *Integrative psychiatry*, 4, no. 4, (1986): 237-43.

Lewis, David. "Individuals, Organisations, and Public Action" în *A Radical History of Development Studies*, Uma Kothari (coord.). London: Zero Books, 2005.

Lockwood, Dabid. "Social Integration and System Integration" în *Explorations in Social Change*, George K. Zollschan şi Walter Hirsch (coord.), 244-57. Boston: Houghton, 1964.

Losch, Auguste. *The economics of location*. New Haven: Yale University Press, 1954.

Luntz, Frank. *Words that work: it's not what you say, it's what people hear*. New York: Hyperion, 2007.

Marcou, Gerard. *La régionalisation en Europe*. Luxemburg: Parlamentul European, 1999.

Marks, Gary. *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*. Washington DC: Brookings Institution, 1993.

Marks, Gary, Liesbet Hooghe şi Kermit Blank. "European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance". *Journal of Common Market Studies*, 34, no. 3, (1996): 341-78.

Mărginean, Ioan. "Profiluri teritoriale ale calităţii vieţii la nivel naţional şi regional" în *Profiluri teritoriale ale calităţii vieţii în România*, Ioan Mărginean (coord.), 21-61. Bucureşti: Editura Academiei Române, 2013.

———. "Social Conflicts in Romania and the EU". *Sociologie Românească*, VII, no. 1, (2009): 3-9.

Mărginean, Ioan şi Iuliana Precupeţu (coord.). *Calitatea vieţii în România 2010*. Bucureşti: ICCV, 2010.

——— (coord.). *Paradigma calităţii vieţii*. Bucureşti: Editura Academiei Române, 2011.

McLean, Iain (coord.). *Dicţionar de politică [Oxford]*. Bucureşti: Univers Enciclopedic, 2001.

Mediafax. "Analiză: "Bilanţul" penal al şefilor de CJ, tot mai consistent. Numărul celor cu dosare a urcat la 21. ". 10 decembrie 2014, www.mediafax.ro/social/analiza-bilantul-penal-al-sefilor-de-cj-tot-mai-consistent-numarul-celor-cu-dosare-a-urcat-la-21-harta-judetelor-ai-caror-presedinti-de-consilii-au-avut-si-inca-au-probleme-cu-legea-foto-13714000.

———. "Comisia de revizuire a Constituţiei a introdus noţiunea "regiune" în legea fundamentală". 4 iunie 2013, www.mediafax.ro/politic/comisia-de-revizuire-a-constitutiei-a-introdus-notiunea-regiune-in-legea-fundamentala-10923857.

———. "Dragnea: Nu renunţăm la descentralizare. Am pregătit paşii de urmat pentru Guvern şi Parlament". 17 ianuarie 2014, www.mediafax.ro/politic/dragnea-nu-renuntam-la-descentralizare-am-pregatit-pasii-de-urmat-pentru-guvern-si-parlament-11917743.

———. "Radu Stroe: Nu se va descentraliza Poliţia Rutieră şi structurile de ordine publică". 21 octombrie 2013, www.mediafax.ro/social/radu-stroe-nu-se-vor-descentraliza-politia-rutiera-si-structurile-de-ordine-publica-11544370.

Memorandum privind adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare-descentralizare în România. Guvernul României, 19 februarie 2013, www.mdrt.ro/userfiles/Regionalizare_memorandum_1902_13.doc.

Mihalache, Flavius. "Diferenţieri în nivelul de dezvoltare socio-economică a zonelor rurale din România" în *Profiluri teritoriale ale calităţii vieţii în România*, Ioan Mărginean (coord.), 77-111. Bucureşti: Editura Academiei Române, 2013.

Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice. *Strategia pentru Consolidarea Administraţiei Publice 2014-2020*. 2014, www.mdrap.ro/userfiles/consultari_publice/30_06_14/anexa1.doc.

Mitroi, Veronica. "Politica de dezvoltare regională între necesitate şi proiect" în *O nouă provocare: dezvoltarea socială*, Cătălin Zamfir şi Laura Stoica (coord.), 105-22. Iaşi: Polirom, 2006.

Myrdal, Gunnar. *Economic Theory and Under-Developed Regions*. Londra: Duckworth, 1957.

Neagu, Alina. "Noul proiect de descentralizare a fost transmis de Liviu Dragnea către Klaus Iohannis, Parlament şi autorităţile locale". *Hotnews*, 19/03/2015, http://www.hotnews.ro/stiri-politic-19686286-noul-proiect-descentralizare-fost-transmis-liviu-dragnea-catre-klaus-iohannis-parlament-autoritatile-locale.htm.

Nicolae, Valentin şi Daniela Luminiţa Constantin. *Bazele Economiei Regionale şi Urbane*. Bucureşti: Editura Oscar Print, 1998.

Nicolau, Vasile C. *Priviri asupra vechii organizări administrative a Moldovei. Hrisoave şi ordine domneşti*. Bârlad: Tip. şi Leg. de Cărţi Constantin D. Lupaşcu, 1913.

OECD. *Regional Typoligy*. Editat de Directorate for Public Governance and Territorial Development. Paris: OECD Publishing, 2011.

Otiman, Păun Ion. *Restructurarea agriculturii şi dezvoltarea rurală a României în vederea aderării la Uniunea Europeană*. Bucureşti: Agroprint, 1999.

Partidul Naţional Liberal. "Reclădirea naţională." 2015.

Pascaru, Mihai. *Introducere în sociologia regională*. Cluj: Editura Argonaut, 2005.

Pepelea, Neculai, Corneliu-Mihai Moroşanu, Nicolae Iftimie şi Ion Serbina. *Administraţia publică locală: atribuţii, servicii*. Iaşi: Cronica, 1994.

Perroux, Francois. "Economic Space: Theory and Applications". *Quarterly Journal of Economics*, 64, no. 1, (1950): 89-104.

Porojan, Dumitru şi Cristian Iftimoaie. *Dezvoltarea locală durabilă în contextul globalizării*. Bucureşti: Editura Irecson, 2008.

Postolache, Tudorel (coord.). *Schiţă privind strategia înfăptuirii economiei de piaţă în România*. Bucureşti, 1990.

Preda, Marian (coord.). *Riscuri şi inechităţi sociale în România*. Iaşi: Polirom, 2009.

Prelipceanu, Gabriela. *Restructurare şi dezvoltare regională*. Bucureşti: Editura Economică, 2001.

Profiroiu, Marius. "Accelerarea reformei administraţiei publice". *Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative*, VIII, (2002): 13-23.

———. "Descentralizarea în România". *Revista de Administraţie şi Management Public*, 2, no. 3, (2004): 5-13.

———. *Managementul strategic al colectivităţilor locale*. Bucureşti: Editura Economică, 1999.

Program de Guvernare 2009-2012. www.cdep.ro/pdfs/guv200912/ProgramGuvernare.pdf.

Programul de guvernare 2013-2016. Hotărârea Parlamentului nr. 45/21.12.2012, Monitorul Oficial nr. 877/21.12.2012.

Programul de guvernare 2013-2016. Hotărârea Parlamentului nr. 45/21.12.2012, Monitorul Oficial nr. 877/21.12.2012.

Puşcaşu, Violeta. *Dezvoltarea regională*. Bucureşti: Editura Economică, 1997.

Ragin, Charles. *The Comparative Method. Moving beyound Qualitative and Qualitative Strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.

Raport la Conferinţa „Democraţia şi Dezvoltarea locală în România". Bucureşti, 1994.

Richardson, Harry. *Regional and Urban Economics*. Londra: Pitman Publishing, 1986.

Ronnas, Peter. "Centrally Planned Urbanization: The Case of Romania". *Human Geography*, 64, no. 2, (1982): 143-51.

Rose, Nikolas. *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Rose, Nikolas şi Peter Miller. "Political Power beyond the State: Problematics of Government". *The British Journal of Sociology*, *43*, no. *2*, (1992): 173-205 http://www.jstor.org/stable/591464.

Rotariu, Traian. *Demografie şi sociologia populaţiei. Structuri şi procese demografice*. Iaşi: Polirom, 2009.

———. "Disparităţile teritoriale" în *Riscuri şi inechităţi sociale în România*, Marian Preda (coord.), 293-309. Bucureşti: Comisia prezidenţială pentru analiza riscurilor sociale şi demografice, 2009.

———. "Îmbătrânirea demografică şi unele efecte sociale ale ei". *Sociologie Românească*, IV, no. 4, (2006): 76-94.

———. *Studii demografice*. Iaşi: Polirom, 2010.

Rotariu, Traian şi Mircea Comşa. "Câteva consideraţii statistice asupra alegerilor" în *Alegerile generale 2004: o perspectivă sociologică*, Traian Rotariu şi Mircea Comşa (coord.), 27-45. Cluj-Napoca: Eikon, 2005.

Rotariu, Traian şi Elemér Mezei. "Populaţia României. Volum, structuri şi procese demografice" în *Inerţie şi schimbare: dimensiuni sociale ale tranziţiei în România*, Traian Rotariu şi Vergil Voineagu (coord.), 17-44. Iaşi: Polirom, 2012.

Rotariu, Traian, Cornelia Mureşan, Mihaela Hărăguş şi Paul Teodor Hărăguş. "Căsătoria şi reproducerea populaţiei" în *Inerţie şi schimbare: dimensiuni sociale ale tranziţiei în România*, Traian Rotariu şi Vergil Voineagu (coord.), 125-59. Iaşi: Polirom, 2012.

Rotariu, Traian şi Virgil Voineagu (coord.). *Inerţie şi schimbare: dimensiuni sociale ale tranziţiei în România*. Iaşi: Polirom, 2012.

Sandu, Dumitru. "Social Disparities in the Regional Development and Policies in Romania". *International Review of Social Research*, 1, no. 1, (2011): 1-30.

Saramandu, Nicolae. *Romanitatea orientală*. Bucureşti: Editura Academiei Române, 2004.

Săgeată, Radu Dănuţ. *Deciziile politico administrative şi organizarea teritoriului*. Bucureşti: Top Form, 2006.

———. *Modele de regionare politico-administrativă*. Bucureşti: Editura Top Form, 2004.

Scott, Allen. *Development Dilemmas in the European Community*. Buckingham: Open University Press, 1995.

———. *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford: Open University Press, 2001.

Scurtu, Ioan, Ion Alexandrescu, Ion Bulei şi Ion Mamina. *Enciclopedia de istorie a României*. Bucureşti: Meronia, 2002.

Sen, Amartya. *Dezvoltarea ca libertate*. Bucureşti: Editura Economică, 2004.

Shabo, Magedah. *Techniques of propaganda and persuasion*: Prestwick House, 2011.

Shore, Cris. "European Governance" or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government". *European Law Journal*, 17, no. 3, (2011): 287-303.

Socol, Gheorghe şi Dan Constantin Rădulescu. "Civilizaţia rurală în România în perspectiva integrării în U.E.". *Studii şi cercetări economice*, 46-47, (2006).

Stanciu, Mariana şi Adina Mihăilescu, *Raportul social al ICCV. Starea sărăciei în România în context european*. Bucureşti: ICCV, 2011.

Stănescu, Iulian. "Descentralizarea şi decalajele teritoriale". *Economistul*, 30 martie 2015, http://www.economistul.ro/intre-bune-intentii-si-realitati-descentralizarea-si-decalajele-teritoriale-a7829/.

———. "Procesul de regionalizare-descentralizare, o analiză pe trei dimensiuni". *Calitatea Vieţii*, XXV, no. 2, (2014): 161-92.

———. *Puterea politică în România. De la comunism la noul capitalism (1989-2014)*. Bucureşti: Pro Universitaria, 2014.

Storper, Michael. *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York: Guilford Press, 1997.

Şoflău, Vasile. *Practica dezvoltării comunitare*. Iaşi: Polirom, 2007.

Ştefan, Cristina-Maria. *Dezvoltare regională şi locală*. Bucureşti: Editura Economică, 2008.

Trebici, Vladimir şi Ilie Hristache. *Demografia teritorială a României*. Bucureşti: Editura Academiei R.S.R., 1986.

Tudorel, Andrei, Marius Profiroiu şi Mihai Turturean. "Reforma administraţiei publice locale. Cazul României". *Theoretical and Applied Economics*, 497, no. 2, (2006): 55-64.

Turnock, David. "The Planning of Rural Settlements in Romania". *The Geografical Journal*, 157, no. 3, (1991): 251-64.

Uniunea Naţională a Consiliilor Judeţene din România, *Raportul Uniunii Naţionale a Consiliilor Judeţene din România 2003*. Bucureşti, 2004.

Van den Berg, Leonard. *The Organising Capacity of Metropolitan Regions*. Aldershot: Ashgate, 1997.

Vlăsceanu, Lazăr. *Politică şi dezvoltare. România încotro?* Bucureşti: Editura Trei, 2001.

Vocea României. "Alocuţiunea primului-ministru Victor Ponta la dezbaterea publică legată de procesul de regionalizare-descentralizare, organizată de Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice în parteneriat cu Academia Română". 2 aprilie 2013, http://vocea-romaniei.ro/index.php?name=News&file=print&sid=35552.

Wallace, Helen, William Wallace şi Carole Webb (coord.). *Policy-making in the European Communities*. 2 ed. London: Wiley, 1983.

Walters, William. "Some Critical Notes on "Governance"". *Studies in Political Economy*, 73, (2004): 27-46.

Weber, Max. *From Max Weber: Essays in Sociology, edited by H.V. Gerth and C.Wright Mills*. London: Routledge, 1993.

Weiss, Thomas. "Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges". *Third World Quarterly*, 21, no. 5, (2000): 795-814.

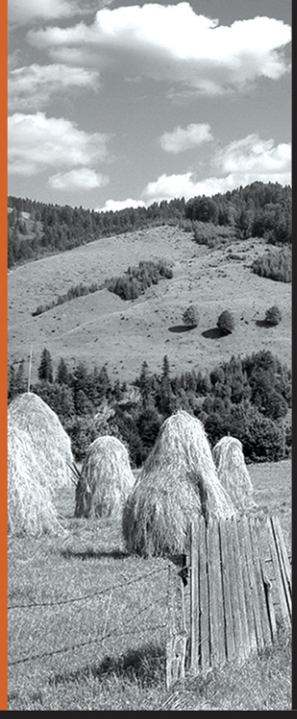
Westen, Drew. *The political brain*. New York: Public Affairs, 2008.

Wilkinson, Richard şi Kate Pickett. *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*. London: Penguin, 2010.

Zamfir, Cătălin, *Ce fel de tranziţie vrem? Analiza critică a tranziţiei II*. Bucureşti: ICCV, 2012.

———. "Dezvoltarea socială: câteva elemente teoretice" în *O nouă provocare: dezvoltarea socială*, Cătălin Zamfir şi Laura Stoica (coord.). Iaşi: Polirom, 2006.

——— (coord.). *Dimensiuni ale sărăciei: România 1994*. Bucureşti: Expert, 1995.
———. "Ieşirea din tranziţie. Spre o nouă teorie a tranziţiei româneşti II". *Revista Online Inovaţia Socială*, 7, no. 1, (2015): disponibil online: www.inovatiasociala.ro/articol/138/ www.inovatiasociala.ro/articol/138/.
———. "O analiză critică a tranziţiei II. România în ianuarie 2012 - Către ce ne îndreptăm?". *Sociologie Românească*, XI, no. 2, (2013): 3-27.
———. *O analiză critică a tranziţiei. Ce va fi "după"?* Iaşi: Polirom, 2004.
———. "Patru evaluări ale tranziţiei". *Revista Online Inovaţia Socială*, 6, no. 2, (2014): disponibil online: www.inovatiasociala.ro/articol/133/ www.inovatiasociala.ro/articol/133/.
——— (coord.). *România: răspunsuri la criză*. Bucureşti: ICCV, 2011.
Zamfir, Cătălin, Iulian Stănescu şi Simona Ilie. *După 20 de ani: opţiuni pentru România*. Bucureşti: ICCV, 2010.



I.C.C.V. - 25 DE ANI

La mai bine de 25 de ani după Revoluția din 1989 și după încheierea tranziției, România se află la răscruce, fiind în căutarea unui nou proiect de țară. Volumul de față își propune să contribuie la dezbaterea pe acest subiect, atacând frontal unele dintre problemele majore ale societății românești: rolul și funcționarea statului, problemele demografice, inegalitățile economice și sociale. Abordarea este multilaterală, interdisciplinară, iar contribuțiile sunt din zona sociologiei, istoriei, demografiei și științelor administrative.

ISBN 978-606-26-0373-1